

Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom and Wolfgang Wirth (eds.): **Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector.** de Gruyter, Berlin 1986, 830 s.

Teos on Bielefeldin yliopiston Tieteidenvälisen tutkimuskeskuksen projektin tulos. Tekijöinä on 26 eurooppalaista ja amerikkalaista tutkijaa, toimittajien lisäksi muun muassa kansalaisläheisen julkisen hallinnon tutkijoina tunnetut saksalaiset Hegner ja Grunow, tunnetut englantilaiset hallintotieteilijät Dunsire, Hood ja Sharpe sekä hollantilainen valvonnan kysymyksiä tutkinut van Gunsteren. Amerikkalaisia ovat puolestaan esimerkiksi ekonomisti Shubik ja toimeenpanon tutkija Sabatier. Ainoa pohjoismainen kirjoittaja on ruotsalainen tohtori Göran Arvidsson.

Teoksessa omaksutun käsityksen mukaan nyky-yhteiskunnan monimutkaisuuden vuoksi ohjauksessa, valvonnassa ja arvioinnissa korostuu oppiminen sen sijaan, että voitaisiin pyrkiä asetettuja, yksityiskohtaisia tavoitteita kohden. Oppimisen keinoja ovat markkinaperusteinen toiminnallinen koordinointi sekä suunnitelma- ja sääntöpohjainen institutionaalinen koordinointi.

Ohjauksen, valvonnan ja arvioinnin perusteiden määrittely on ongelmallista. Van Gunsterenin mukaan julkiselta hallinnolta vaaditaan neutraaliutta, lojaaliutta hal-

litusvallalle ja teknistä asiantuntemusta, mutta samalla joustavuutta, herkkyyttä yhteiskunnassa vallitseville tarpeille sekä kykyä itsenäiseen eettiseenkin arviointiin. Keskeinen kehittämisen haaste on etsiä kahden ääri vaihtoehdon yhdistelmiä, jotka turvaavat sekä järjestyksen että uudistumisen.

Reaktio ohjauksen, valvonnan ja arvioinnin haasteisiin on ollut järjestelmällinen arviointitoiminta, evaluaatio, josta muodostui 1970-luvulla »kasvuteollisuus», mutta myös takaiskuja koettiin. Päättäjät ja tietestä rekrytoituiden arvioinnin asiantuntijat eivät ymmärtäneet toisiaan, metodit ja tekniikat olivat monimutkaisia tai tuotettua tietoa ei voitu tai haluttu käyttää.

Koetut pettymykset ja uudet haasteet ovat johtaneet evaluaation uusiin suuntiin, joista käydään keskustelua useissa teoksen artikkeleista:

- arvioitavuuden arviointiin, sen selvittämiseen, ovatko arvioinnin kohteet riittävän jäsenyneitä evaluoitaviksi,
- kokeellisen menetelmän uusiin muunnelmiin,
- evaluaation perusteiden analyysiin,
- kansalaisläheisyyttä tavoittelevaan tilannekohtaiseen evaluointiin,
- siirtymiseen tavoitteiden toteutumisen evaluoinnista toimintaprosessien ja toimeenpanon eli implementaation evaluointiin sekä
- siirtymiseen ulkoisesta sisäiseen evaluointiin.

Teoksen mukaan läntisten teollisuusmaiden yhteiskuntarakenteessa voidaan järjestystä luovina periaatteina erottaa koordinointi, hierarkia, organisoituneisuus ja sitoutuneisuus omaksuttujen toimintalinjojen noudattamiseen. Järjestyksen ylläpidon konkreettisemmat tavat rakentuvat niille periaatteille, joilla toimijat ovat yhteistyössä ja jotka määrittelevät toimijoiden välillä heidän yhteistoiminnassaan vallitsevat sosiaaliset suhteet. Tarkastelu kohdistetaan tällä perusteella kolmeen yhteiskunnan hallintajärjestelmään (»koordinoitijärjestelmään»): hierarkkiseen järjestelmään, joka on suurelta osin julkinen, markkinaperusteiseen järjestelmään sekä solidariteettiin pohjautuvaksi katsottuun kollektiiviseen järjestelmään (vrt. myös Ilkka Heiskanen, *Julkinen, kollektiivinen, markkinaperusteinen*, DETA 31, Helsinki 1977). Jäsenelyn perusteella teoksessa korostetaan, ettei perinteinen keskitetty ja säännöspohjainen ohjaus, valvonta ja arviointi riitä, vaan koordinoitio ngelmiin on muitakin ratkaisuja.

Teoksessa edustetaan näkemystä, että kilpailu julkisten palvelujen tuottajien välillä lisää tehokkuutta, vaikkei kilpailu olisi kuin tehokkuusvertailua. Samoin korostetaan koordinoitujen järjestelmien muotoilun perusteellisuutta; yhteiskuntapolitiikan muotoilu ja sen rahoituksen järjestäminen makrotasolla ei riitä toimintojen toteutumiseen mikrotasolla, vaan tarvitaan välittävää tasoa. Koordinoitinnin alueena tarkastellaan myös julkisen val-

lan ja järjestöjen vuorovaikutusta. Koordinoitinnin perusongelmiksi määritellään kunkin tahon kyky ennakoita toimintaympäristönsä muutoksia ja reagoida niihin sekä eri tahojen toiminnan edellytysten riippuvuus muista ta- hoista.

Koordinoitintapana teoksessa korostetaan lisäksi tietojärjestelmiä. Jos päätöksenteon ja suunnittelun järjestelmät osoittautuvat raskaiksi, tietojärjestelmiä käyttäen niitä voidaan koordinoita ei-hierarkkisin tavoin, tuotun tiedon pätevyuden ja uskottavuuden perusteella.

Institutionaaliset ja organisaatioiden väliset koordinoitinnin menettelyt ovat vasta perusta konkreettiselle ohjaukselle, valvonnalle ja arvioinnille. Teoksen mukaan valvonnan ja arvioinnin lukuisat järjestelmät eivät yleensä muodosta aukotonta järjestelmää, vaan toimivat valikoiden. Siksi tarvitaan valvovien ja arvioivien yksiköiden konsultoivaa vuorovaikutusta valvottavien ja arvioitavien kanssa. Muuten keskitytään, ja tuhoisin seurauksin, vain siihen, mihin voidaan puuttua muodollisen auktoriteetin perusteella ulkoakin käsin, kuten muun muassa Arvidsson artikkelissaan tähdentää.

Teoksessa asetetaan kannalle, että sisäinen valvonta ja arviointi ovat ulkoisia tärkeämpiä. Ulkoinen puuttuminen ehdotetaan rajoitettavaksi poikkeustapauksiin, ja valvonnan ja arvioinnin keinoina korostetaan varsinkin tietojärjestelmiin rakennettavia automaattisia laillisuuden ja taloudellisuuden kontrolleja sekä tuloksellisuutta turvaavia palautteita, organisaatioiden ja toimintajärjestelmien rakenteiden periaatteisiin sisältyviä kontrolleja sekä yksilötason itsekontrollia.

Teoksessa tarkastellaan yksityiskohtaisesti julkisen hallinnon tulosarviointia, oikeudellisen valvonnan uusia muotoja, kansanedustuslaitoksen harjoittaman valvonnan uudistuksia sekä julkisen hallinnon kansalaisuushteisiin perustuvaa valvontaa ja arviointia. Tulosarviointi toimii parhaiten sisäisen valvonnan ja arvioinnin saadessa konsultoivaa tukea keskitetyn valvonnan ja arvioinnin yksiköiltä. Oikeudellinen valvonta ontuu yhteiskuntapoliti- tisen lainsäädännön tuodessa oikeusistuimille uusia tehtäviä, ellei teknistä erityistuntemusta ole käytettävissä ja ellei saada aikaan joustavaa asioiden käsittelyä.

Parlamentaarisen valvonnan uudet muodot kuten tutkimusvaliokunnat, evaluaatio ja tietojärjestelmät eivät puolestaan vaikuta, jos budjettikontrolli jää heikoksi, hallitus valmistele ratkaisunsa edelleen salassa ja parlamentaarinen valvonta ei kata koko yhteiskuntapolitiikkaa. Kansalaisnäkökulmasta lähtevä arviointi toimii sekä juridisin tavoin, yhteiskuntapolitiikassa että hallinnon asiakassuhteissa. Ongelmia ovat juridisen valvonnan ja arvioinnin mekanismien hitaus ja heikko kattavuus, yhteiskuntapolitiittisen valvonnan ja arvioinnin kyvyttömyys palvella muita kuin järjestyneitä kansalaisryhmiä sekä huono-osaisimpien kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien puuttuminen asiakaskontakteissa.

Teoksen perusteeksi muodostuu näkemys ohjauksen,

---

valvonnan ja arvioinnin tapojen moninaisuudesta ja valikoivuudesta, mistä aiheutuu tarve korostaa oppimisen merkistystä tarkan tavoitteiden asettelun asemasta. Huomioon otetaan myös yhteiskunnan markkinaperusteisen ja kollektiivisen hallintajärjestelmän tarjoamat mahdollisuudet.

Metodisesti teoksen sanomana on pehmeiden menetelmien soveltaminen, koordinoitimekanismien ja tietojärjestelmien muotoilu ja hyväksikäyttö sekä kansalaisläheinen näkökulma sekä sisäisen valvonnan ja evaluoinnin korostaminen. Aineistensa moninaisuudesta huolimatta teos pysyy koossa valikoitujen kantavien teemojensa ansiosta.

PERTTI AHONEN

---