

# Kuka tarvitsee arviointia, mihin?

## - arvioinnin ristiriitaiset pyrkimykset

*Hannu Kauppi*

### ABSTRACT

*Who needs evaluation for what? - contradictory interests in the evaluation*

In the article evaluation is discussed primarily as a part of management in the public government. The ongoing reform for strengthening the performance management and accountability has been an impulse for the article. The reform was introduced to the parliament in the autumn of 2003. The observations about the contradictory ways in which evaluation results have been dealt with in the government offices have been another reason.

The article deals with the different rationales of the use of evaluation in the administration, the government interventions as the object of evaluation and the use of outcome-focused performance management and balanced scorecard as a framework when evaluating effectiveness. According to the article outcome-focused performance management answers better the expectations at the government level than the BSC. Balanced scorecard suits the basis of evaluation at the office level.

The article points out the conflicting interest between evaluation starting from the interest of the government level and the evaluation starting from the interest of offices. The main solutions to the conflict are the use of independent evaluators and the use of scientific research methods.

Artikkelissa tarkastellaan arviointia ensi sijassa valtionhallinnon ohjauksen ja johtamisen osana. Kimmokkeena artikkelille on ollut meneillään oleva tulosohjauksen terävöittämistä ja tilivas- tuun tehostamista koskeva uudistus. Uudistus tuotiin eduskunnan käsittelyyn vuoden 2003 syksyllä. Toisena syynä ovat olleet havainnot, jotka koskevat ristiriitaisuuksia arviointien tulosten käytössä eri virastoissa.

Artikkelissa tarkastellaan perusteita arvioinnin lisääntyvälle käytölle valtion hallinnossa, valtion interventioita arvioinnin kohteena ja arvioinnin keskeisiin käsitteisiin liittyviä ongelmia. Lisäksi tarkastellaan keskeisimpien johtamisen viitekehysten, yhteiskunnallisista tavoitteista lähtevän tulosohjauksen ja balanced scorecard -viitekehysten (BSC), soveltumista arvioinnin viitekehyyksi. Artikkelin mukaan yhteiskunnallisista vaikutuksista lähtevä tulosohjaus vastaa paremmin valtioneuvoston tasolta lähtevän arvioinnin tarpeita kuin BSC. BSC soveltuu virastotason arvioinnin perustaksi.

Artikkelissa tuodaan esille valtioneuvoston taholta lähtevän arvioinnin ja viraston kehittämistarpeista lähtevän arvioinnin eroja ja ristiriitaisia pyrkimyksiä. Ratkaisuna ristiriitoihin nähdään arviointien riippumattomuus ja tieteellisten tutkimusmenetelmien käyttö.

### KUKA TARVITSEE ARVIONTIA, MIHIN? - ARVIOINNIN RISTIRIITAISET PYRKIMYKSET

#### 1. Mikä ajaa arvioimaan

Arvioinnin lähtökohtana julkisessa hallinnossa on pyrkimys määrittää toiminnalla aikaansaatu- jen yhteiskunnallisten tulosten arvo. Arvioinnilla

pyritään selvittämään valtion toimenpiteiden tai yleensä valtion interventioiden perusteita ja vaikutuksia. Perusteluna on yleinen pyrkimys julkisen hallinnon tuloksellisuuden parantamiseen. Voidaan sanoa, että kyseessä on omistajan intressi. Eduskunta, hallitus ja viime kädessä veronmaksajat haluavat täyden vastineen verotuksella koottaville varoille.

Euroopan Unionin komissio toteaa arviointia koskevassa tiedonannossaan (Communication 1996), että yleinen pyrkimys on saada käytetylle rahalle vastine ja että EU:n ohjelmien ja toiminnan systemaattinen arviointi on pääasiallinen keino, jolla komissio voi varmistaa varojen käytöstä saatavan hyödyn. Arvioinnin perusteena on arvon määrittäminen.

Arviointi on yksi julkisen hallinnon ohjauksen ja johtamisen väline. Johtamiseen kuuluu tilivastuun määrittely. Johtaja Eleanor Chelimsky Yhdysvaltain tilintarkastusvirastosta on todennut (Chelimsky, Shadish 1997), että arvioinnin perusteena on tilivastuun (accountability) toteuttaminen. Suomessa arvioinnin kehittäminen liittyy tulosjohtamisen ja tilivastuun tehostamiseen.

Tilivastuuseen ja vaikutusten arviointiin liitetään myös pyrkimys avoimuuden tai läpinäkyvyyden lisäämiseen julkisessa hallinnossa. Valtion toimenpiteiden vaikutukset ja kustannukset halutaan selvästi näkyville ja julkisen keskustelun alle.

Virastojen johdolle arviointi on yksi organisaation kehittämisen väline. Arvioinnilla virasto hankkii palautetta toimintaprosesseista ja -menetelmistä sekä toiminnan tuloksista ja vaikutuksista. Viraston toimesta toteutetun arvioinnin perusteena on tällöin kehittämisspyrkimys.

Viraston toteuttaman arvioinnin perusteena voi olla myös halu osoittaa toiminnan tarpeellisuus. Virasto voi olla tai saattaa joutua sen toimintaa koskevan kritiikin kohteeksi. Virasto voi nähdä arvioinnin keinona, jolla perustellaan, legitimoidaan, olemassa olevaa toimintaa.

Arviointi on myös nähty keinona, jolla valtio yrittää hallita monimutkaisia yhteiskunnallisia järjestelmiä. Arviointia ja arviointitutkimuksia on kohdistettu käytössä oleviin julkisen hallinnon toimintatapoihin ja toimintamenetelmiin, silloin kun on haluttu selvittää niiden vaikutuksia ja kehittämistarpeita. Arviointi toimii tällöin tiedon hankinnan ja oppimisen välineenä.

Arvioinnin syynä tai perusteena on myös valtion tuottamien hyödykkeiden luonne sinänsä. Arvi-

ointi on tyypillisesti ei-kaupalliseen tai ei-markkinahintaiseen tuotantoon kuuluva menetelmä. Arviointi on ollut hyvin laajaa ja perusteellisesti ohjeistettua kansainvälisissä avustus- ja rahoitusorganisaatioissa kuten YK:n alaisissa organisaatioissa ja Maailman Pankissa.

Syynä tähän on julkishyödykkeiden luonne. Julkishyödykkeet ovat vaikeasti mitattavia ja vaikeasti hinnoiteltavia. Kysyntä ja tarjonta eivät ohjaa tuotantoa ja kulutusta siten kuin avoimella sektorilla. Julkishyödykkeiltä puuttuu markkinahinta. Tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen tarvittava informaatio on korvattava laskennallisilla menetelmillä. Arviointi on yksi tapa korvata sitä palautetta, jonka yritykset saavat avoimilta markkinoilta.

Arvioinnin lisääntymiseen on vaikuttanut myös muutos julkisen hallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmissä. Siirtyminen tulosohjaukseen ja erityisesti yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettaminen lisäävät vaikuttavuusarvioinnin ja arviointitutkimusten tarvetta. Määrärahojen jaon ja suoritettavien sijasta toimintaa pyritään aikaisempaa enemmän ohjaamaan yhteiskunnallisilla vaikuttavuustavoitteilla. Perusteluna on tällöin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen.

Arviointi on lisääntynyt teollistuneissa markkinatalousmaissa samanaikaisesti, kun kaupan vapautuminen on johtanut maailman laajuiseen työn ja tuotannon uudelleen jakautumiseen. Avoin kansainvälinen kilpailu on johtanut pyrkimykseen alentaa veroastetta ja parantaa julkisen sektorin tuottavuutta. Perusteluna on tuottavuuden nostaminen.

Valtion on omilla toimenpiteillään pyrittävä nostamaan koko kansantalouden kilpailukykyä. Valtion erilaisten kehittämistoimenpiteiden ja kehittämissuunnitelmien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on tämän pyrkimyksen yksi väline. Arvioinnin perusteluna on tällöin nähtävissä ulkoisista paineista johtuva, kiihtyvä pyrkimys talouden kilpailukykyyn lisäämiseen.

Edellisen mukaan arvioinnille on löydettävissä mm. seuraavia perusteita: (1) arvon määrittäminen, (2) tuottavuuden nostaminen, (3) yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen, (4) tilivastuun toteuttaminen, (5) kehittäminen ja oppiminen, (6) legitimointi ja (7) talouden kilpailukykyyn parantaminen.

Esitetyt perusteet menevät osin päällekkäin eivätkä ole täysin toisiaan poissulkevia. Luettelo

kuitenkin osoittaa, että arviointiin liittyy useita toisistaan poikkeavia pyrkimyksiä. Erilaisten pyrkimysten takana on myös erilaisia intressejä ja intressiryhmiä.

Arvioinnin tilaajana voi olla se organisaatio, virasto, jonka toimintaa ja toimenpiteitä arviointi koskee, tai tilaajana voi olla ylempi organisaatiotaso tai poliittinen päätöksentekijä. Eri tilaajilla voi olla toisistaan hyvinkin poikkeavat pyrkimykset sen suhteen, mitä ja miten ja milloin arvioidaan. Myös erilaisilla sidosryhmillä on omat erilaiset arviointiin kohdistuvat pyrkimyksensä.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen, tuottavuuden nostaminen ja kilpailukyvyyn parantaminen ovat veronmaksajan intressissä, kun halutaan varoille täysi vastine. Tilivastuun toteuttaminen liittyy keskushallinnon ohjauksen kehittämiseen. Näitä perusteita voidaan pitää konsernitason pyrkimyksinä. Arvioinnin perustelu on tällöin ensisijassa koko valtiokonsernin kehittämistarve. Perustelu on laajempi kuin yksittäisten virastojen kehittämistarpeista lähtevässä arvioinnissa.

Virastotason kiinnostus kohdistuu luonnollisesti sen omaan vastuualueeseen kuuluvien toimenpiteiden ja menetelmien arviointeihin. Arvioinnit kehittämisen ja oppimisen välineinä ovat toimeenpanevien virastojen pyrkimyksiä. Legitimointi voi olla virastolle houkutteleva arvioinnin lähtökohta, mutta konsernitason ja poliittisen päätöksentekijän kannalta tämä lähtökohta ei ole yhtä hyväksyttävä.

Valtionhallinnon yleisistä, konsernitason kehittämistarpeista, lähtevä arviointi on ylhäältä ohjattua erotuksena viraston omaan kehittämistarpeeseen perustuvasta arvioinnista. Eroja voidaan pitää niin selvinä, että a) konsernitason lähtevä arviointi ja b) virastotason arviointi voidaan erottaa toisistaan.

Konsernitason lähtevä arviointi, jossa toimeksiantajana on valtioneuvosto, on lähempänä poliittista päätöksentekoa ja samalla myös lähempänä poliittiseen päätöksentekoon liittyvää moniarvoisuutta kuin arviointi, jossa tilaajana on jokin virasto. Poliittiseen moniarvoisuuteen kuuluvaa keskustelua ruokkivat erilaiset ristikkäiset intressit ja erilaiset yhteiskuntapoliittiset teoriat ja aatteet sekä käsitykset niiden sovelluksista. Tämä keskustelu koskee myös valtion roolia yleensä erilaisten interventoiden toteuttajana. Voidaan sanoa, että konsernitason lähtevä arviointi sisältää suuremmassa määrin vaihtoehtoisia valintoja

kuin virastotasolta lähtevä arviointi, joka rajautuu viraston toimialaan.

## *2. Arviointia koskevat valtiokonsernin tahdonilmaisut*

Julkisen hallinnon johtamiseen liittyvä arviointi on lisääntynyt niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä markkinatalousmaissa. Yhdysvallat on ollut edelläkävijä. Arvioinnin eräänlainen avainorganisaatio on Yhdysvaltain liittovaltion kongressin alainen tilintarkastusvirasto General Accounting Office, GAO, jossa on lainsäädännön antamin laajoin valtuuksin kehitetty sekä arviointimenetelmiä että arviointikäytäntöjä. Arviointi on osa viraston controller-toimintaa.

Euroopassa arviointi on saanut viime vuosina aikaisempaa suurempaa kannatusta poliittisilta päättäjiltä sekä kansallisella tasolla että Euroopan Unionin komissiossa. Komissio hyväksyi toukokuussa 1996 tiedonannon arvioinnin kehittämistä (Communication 1996). Muistiossa arvioinnille asetettiin kolme päämäärää: 1. parantaa ohjelmien suunnittelua ja johtamista, 2. lisätä tulosvastuuta ja 3. tukea budjetin päätöksentekoa.

Suomessa konsernitason lähtevä arviointi on osa valtiovarainministeriön johdolla tapahtuvaa valtion tulosohtauksen ja tilivastuun tehostamista. Eduskunnan kannanottojen mukaisesti valtioneuvosto on ryhtynyt toimenpiteisiin tilinpidon ja tulosvastuun parantamiseksi sekä tulosohtauksen tehostamiseksi. Hallituksen esitys tulosohtaus- ja tilivelvollisuusudistuksen lainsäädännöllisistä perusteista annettiin eduskunnalle syksyllä 2003 (HE). Uudistuksen seurauksena arviointi saa aikaisempaa suuremman merkityksen ohjauksjärjestelmän osana.

Hallituksen esitykseen liittyvät valtiovarainministeriön toimenpiteet vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseksi. Myös valtioneuvoston kanslialla on keskeinen osa arvioinnin kehittämisessä. Valtioneuvoston kanslialle kuuluu mm. politiikkaohjelmien arviointi. Myös eduskunnan alaisilla valtion tilintarkastajilla samoin kuin valtiontalouden tarkastusvirastolla voi vastaisuudessa olla nykyistä merkittävämpi asema arvioinnin tilaajina ja toteuttajina. Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti lokakuussa 2003 toimikunnan, jonka tehtävänä on mm " ... laatia ehdotus valtiontilintarkastajien kanslian ja valtiovarainvaliokunnan

hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarisen valvonta- ja tarkastustoimen yhdistämiseksi erikoisvaltiokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi sekä määritellä muodostettavan toimielimen toimiala ja tehtävät samoin kuin asioiden vireillepano- ja päätösmenettelyt” (Eduskunta 2003).

Hallinnon kehittämistä ja sen osana arviointia koskeissa uudistuksissa on nähtävissä pyrkimys valtion keskushallinnon ohjausotteen tiukentamiseen. Tulosohjaus on vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli, jossa pyritään löytämään oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten väliillä (VM 2003 a). Tulostavastuun uudistus korostaa ministeriöiden roolia hallinnon-alojensa ja politiikkasektoreidensa ohjaajina ja tulostavastuun toteuttajina (VM 2003 b).

### 3. Valtion interventio arvioinnin lähtökohtana

#### 3.1 Interventioiden perustelu

Valtion toimenpiteiden taustalla on jokin enemmän tai vähemmän julki tuotu yhteiskuntapoliittinen teoria tai aate, jolla toimenpiteitä perustellaan. Pyrkimyksenä on yhteisen hyvän toteuttaminen. Teorialla haetaan oikeutusta ja perusteita sille, miksi valtio tekee intervention - puuttuu yhteiskunnan ja talouden toimintaan.

Julkiselle interventiolle on yleensä kaksi pääasiallista perustetta (1) markkinoiden epäonnistuminen ja (2) yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus. Edellinen perustelu lähtee avoimien markkinoiden epäonnistumisesta. Avoimet markkinat toimivat vajaasti ja jättävät joitakin yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeitä tehtäviä hoitamatta. Tyypillinen tällainen tehtävä on esim. maanpuolustus tai sisäinen järjestys ja turvallisuus. Toinen peruste on tasa-arvon ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen. Esim. terveydenhoidossa peruste ja oikeus palveluihin syntyy maksukyvyistä riippumatta, kun henkilö on sairas ja tarvitsee hoitoa.

Iso-Britannian valtiovarainministeriön ohjeissa (Green Book 2003) todetaan, että hallituksen intervention - olkoon se uusi tai uusittava politiikka, ohjelma tai projekti - perusteluna on kaksi oleellista asiaa: (1) The achievement of economic objectives by addressing inefficiencies in the operation of markets and institutions; and (2) The

achievement of an equity objective, such as local and regional regeneration.

Arvioinnilla interventiolle haetaan tai siltä kiistetään peruste määrittämällä interventiolla aikaan saatu vaikutus, lisäarvo tai hyöty. Interventio voi tuoda sellaista lisäarvoa, joka muutoin ei toteudu (esim väestön terveyden tason paraneminen), interventio voi nopeuttaa kehitystä (kuten uuden teknologian omaksumista) tai interventio voi parantaa koko kansantalouden kilpailukykyä (kuten lisäämällä uusia innovaatioita).

Arvioinnin kohteena oleva interventio voi olla ohjelma, projekti, hanke, palvelu, tulonsiirto tai säädös. Lisäarvon mittaaminen on menetelmällisesti vaativa tehtävä, sillä intervention tavoitteita, vaikutuksia ja kustannuksia ei useinkaan voida ilmaista täsmällisesti.

#### 3.2 Keskeiset käsitteet ja niihin liittyvät ongelmat

Valtion interventioon tai yleensä valtion toimintaan kohdistuvan vaikuttavuusarvioinnin keskeisiä käsitteitä ovat tavoite, panos, tuotos ja tulos ja vaikutus. Käsitteitä tuotos, tulos ja vaikutus käytetään arkikielessä usein ristiin. Tuotokset ovat toiminnan välittömiä aikaansaannoksia, määrällisesti mitattavia julkisen hallinnon suoritteita tai hyödykkeitä. Tuotos (output) on väli-vaihe, joka johtaa intervention tavoitteena oleviin tuloksiin (result) ja edelleen lopullisena tavoitteena oleviin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin (outcome).

Suomessa valtiovarainministeriössä määritelty tulosprisma (VM 2003 a) sisältää käsitteet yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus. Toiminnallisessa tuloksellisuudessa erotetaan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen sisältyy myös laadunhallinta. Tavoitteisiin sisältyy myös valtion henkilöstöä koskeva henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen.

Tulosprisman käsitteiden osalta olennaisinta on erottaa toisistaan käsitteet (1) yhteiskunnalliset vaikutukset ja (2) toiminnalliset tulokset. Toiminnallinen tulos saattaisi tässä yhteydessä vastata EU:n käyttämää käsitettä result, joka kuvaa tietyn ohjelman tavoitteen suuntaista välitöntä tulosta, josta edelleen seuraa yhteiskunnallinen vaikutus.

Kuitenkin käsitettä tulos käytetään usein, silloin

kun tosiasiaa kyse on tuotoksesta. Käsitteiden epäselvyyteen yhtenä syynä saattaa olla, että 1990-luvun alussa käynnistetyt tulosjohtamisen yhteydessä tehty selkeä käsitelmääritys murentui, kun tulosjohtamista lähdettiin soveltamaan käytäntöön. Valtiovarainministeriössä tehtyä käsitelmääritystä ei kyetty tai ei haluttu soveltaa eri hallinnonaloilla. Tulosohtauksen tarkoittamien yhteiskunnallista vaikutusta kuvaavien tulostavoitteiden sijasta tulostavoitteet käytännössä ilmaistiin palvelusuoritteina tai määrärahoina.

### 3.3 Intervention vaikuttavuuden arviointi

Arkikielessä jätetään usein havaitsematta ero käsitteiden tuottavuus (efficiency) ja vaikuttavuus (effectiveness) välillä. Tuottavuus on panosten ja tuotosten välinen suhde eli

(1) Tuottavuus = Tuotos / Panos.

Vaikuttavuusarvioinnissa mennään pidemmälle kuin mitattaessa tuottavuutta. Vaikuttavuus kuvaa yhteiskunnallisia vaikutuksia suhteessa asetettuihin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin eli

(2) Vaikuttavuus = Yhteiskunnallinen vaikutus / Yhteiskunnallinen tavoite.

Tosin tämä mm EU:ssa ja mm Suomen valtionhallinnossa vakiintunut vaikuttavuuden määrittely voidaan asettaa keskustelun alle sen mukaan, mitä vaikuttavuudella nimenomaan halutaan mitata. Yhtälössä (2) yhteiskunnallinen tavoite on poliittisesti asetettu tavoite, jolla ei aina ole selvää yhteyttä kustannuksiin. Kun myös yhteiskunnallinen vaikutus tai tulos on usein kiistanalainen, yhteys talouteen jää puutteelliseksi. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on kaavan (2) mukaan määriteltynä ymmärrettävä enemmän poliittiseen ohjaukseen kuin taloudelliseen ohjaukseen kulluvaksi termiksi.

OECD:n selvityksessä (Kristensen, Buehler 2001 5) määritellään termi effectiveness termien outcome ja output välisellä suhteella. Termin "value for money" he määrittelevät yhteiskunnallisten vaikutusten (outcome) ja panosten (input) välisellä suhteella eli

(3) Effectiveness = Outcome / Output

(4) Value for money = Outcome / Input.

Kristensenin ja Buehlerin määrittelyt voidaan ymmärtää talouden ohjauksen näkökulmasta. Kaavoilla (3) ja (4) on selvä yhteys talouteen. Panokset tai tuotokset sitovat vaikuttavuutta kuvaavan suhdeluvun talousarvion tunnuslukuihin. Esimerkki osoittaa, kuinka termien merkitys vaihtelee eri yhteyksissä. Keskustelua vaikuttavuuden määrittelystä on syytä edelleen jatkaa. On tärkeää oivaltaa, että vaikuttavuuden arviointi tarkoittaa eri asiaa kuin tuottavuuden mittaaminen. Palvelun tuottavuus voi olla korkealla tasolla mutta vaikuttavuus voi silti olla heikko. Jos vaikkapa hoidetaan tehokkaasti jotain sairautta, mutta sairauden diagnoosi on väärä, niin vaikutus terveyteen ei voi olla kovin suuri.

### 3.4 Tavoitteiden määrittelyn ongelma

Vaikuttavuusarviointiin liittyvien käsitteiden erilaiset tulkinnat tuottavat jatkuvasti ongelmia käytännön sovelluksissa niin Suomessa kuin muuallakin. Terveystila, työllisyyden taso, tasa-arvo, turvallisuus, osaamistaso, kilpailukyky jne ovat yleisellä tasolla ymmärrettäviä, mutta niitä on vaikea määrittellä täsmällisesti ja yksikäsitteisesti.

Käsitteiden määrittelyyn liittyvistä vaikeuksista huolimatta vaikuttavuustavoitteiden käyttö on yleistynyt. Esim. Australiassa ja Alankomaissa käytetään budjetoinnissa ja taloudellisessa raportoinnissa yhteiskunnallisia vaikutuksia (Kristensen, Buehler 2001). Myös mm. Kanadassa, Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa käytetään budjetin yhteydessä erillisiä dokumentteja, jotka sisältävät sekä tuotoksia että yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden käyttö OECD maissa on tämän jälkeen edelleen lisääntynyt (Rose 2003).

Tavoitteiden määrittelyn ongelmallisuus näkyy talouden ohjausta ja arviointia koskevissa ohjeissa. Ison-Britannian valtiovarainministeriön ohjeissa (Green Book 2003 4.4) tavoitteiden määrittelylle on annettu viisi kriteeriä, jotka tulisi täyttää. Kriteerien mukaan tavoitteiden tulisi olla: (1) täsmällisiä, (2) mitattavia, (3) saavutettavia, (4) merkittäviä ja (5) tavoitteilla tulisi olla ajallinen ulottuvuus.

Esimerkiksi Suomen hallitusohjelmassa ja

EU:n työllisyysstrategiassa asetetut työllisyysasteen nostamista koskevat tavoitteet pääosin täyttävät nämä kriteerit. Työllisyysasteen nostaminen on täsmällinen, mitattava, merkittävä ja hallitusohjelmassa aikaan sidottu tavoite. Periaatteessa se on myös saavutettavissa, vaikka saavutettavuutta annetussa aikataulussa voidaan monien tutkimusten, ennusteiden ja arviointien perusteella pitää epärealistisena.

Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ovat poliittisia tavoitteita, joista keskeisimmät sisältyvät hallitusohjelmaan, hallituksen politiikkaohjelmiin, talousarvion ja myöhemmin virastojen kanssa tehtäviin tulossopimuksiin. Hallitusohjelma ja budjetti käsitellään eduskunnassa, jolloin niille tulee poliittinen hyväksyminen. Virastoille tavoitteet tulevat annettuina sillä tarkkuudella, kuin se suunnittelu- ja budjettiprosessin aikatauluissa on mahdollista. Virastojen on haettava tavoitteille mitattavissa olevat tunnusluvut tai verbaaliset määrittelyt.

Tavoitteiden määrittelyä vaikeuttaa mm. se, että tavoitteet ja niiden vaikutukset ovat usein keskenään ristiriitaisia. Yleiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet voivat olla ristiriidassa asiakastavoitteiden kanssa. Esim. terveydenhoidossa, järjestyksenpidossa, työllisyyden hoidossa tai sosiaaliturvassa on helppo löytää ristiriita yleisen pyrkimyksen ja yksityisen edun välillä. Työllisyyspolitiikassa taloudellinen tehokkuus ja käsitys yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta voivat olla ristiriidassa keskenään.

### 3.5. Intervention logiikka arvioinnin perustana

Valtion interventio sisältää toimintaprosessin, loogisen toimintaketjun, joka etenee tarpeista ja tavoitteista ja tavoitteisiin kohdistetuista panoksista prosessien kautta tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin. Esimerkkinä intervention logiikasta voidaan pitää kehitysohjelmaa. EU:n komission avustusoajelmia varten on määritelty ohjelmapirosessi, Programme Cycle (EU Evaluating 2001), joka sisältää ohjelman tai ohjelmaintervention keskeisimmät toisiaan seuraavat vaiheet:

Programming > Identification > Appraisal > Financing > Implementation > Evaluation.

Arviointi on ohjelmapirosessin oleellinen osa. Prosessiin sisältyy sekä etukäteisarviointi (Appraisal) että ohjelman aikana tai jälkikäteen tapahtuva arviointi (Evaluation). Etukäteisarvioinnissa

ja jälkikäteen tehtävässä arvioinnissa käytetään periaatteessa samankaltaisia menetelmiä. Etukäteen tehtävässä arvioinnissa joudutaan käyttämään oletuksia kun taas jälkikäteen tapahtuva arviointi voidaan perustaa tapahtuneille asioille. Kehityshankkeiden arviointimenetelmiä on standardoitu ja standardoituja arviointimenetelmiä on käytetty menestyksellisesti mm. YK:n kehitysjärjestössä, UNDP:ssä ja Maailman Pankissa.

Vaikuttavuusarvioinnissa käydään läpi kulloinkin arvioinnin kohteena olevan intervention toimintaprosessin keskeiset vaiheet. Arviointi koskee tällöin annettuja yhteiskunnallisia tavoitteita, niiden perusteluja, käytettyjen keinojen ja menetelmien perustana olevia kausaalisuhteita, prosessien toimivuutta sekä saatuja tuloksia ja vaikutuksia. Arvioinnin kohteena on intervention toimintalogiikka kokonaisuudessaan.

### 3.6 Keskeisiä arviointimenetelmiä

Arvioinnin alueella on olemassa useita koulukuntia kuten esim. realistinen arviointi, jotka tarjoavat vaihtoehtoisia viitekehyksiä arvioinnin toteutukselle. Nämä arvioinnin viitekehykset jäävät tämän tarkastelun ulkopuolelle. Tässä keskitytään sellaiseen, lähinnä kvantitatiiviseen arviointiin, jolla on selvä yhteys hallinnon ohjaukseen, tulostavasti toteuttamiseen ja johtamiseen. Kvantitatiivinen arviointi tuo mukanaan tuotosten, tulosten ja yhteiskunnallisten vaikutusten mittaamisen ja niitä vastaavat kustannukset.

Yhdysvalloissa on pitkä kokemus ja pitkälle menevä ohjeistus kustannus-hyöty -analyysin käytöstä julkisen hallinnon toiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa (OMB 1992). Kustannus-hyöty -analyysissa kaikki hankkeeseen liittyvät hyödyt ja kustannukset arvioidaan rahamääräisinä. Tulevat hyödyt ja kustannukset muutetaan laskennallisesti nykyarvoon. Kustannus-vaikutavuus -analyysilla arvioidaan, mikä vaihtoehtoisista menetelmistä tuottaa edullisimmin halutut vaikutukset.

Vaikuttavuuden arvioinnissa verrataan saatuja vaikutuksia asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin (VM 2003 a). Kun saatuja yhteiskunnallisia vaikutuksia verrataan asetettuihin yhteiskuntapoliittisiin vaikuttavuustavoitteisiin, voidaan arvioida asetettujen tavoitteiden toteutumistasetta. Kyseessä on vaikutusarvioinnin yhteiskuntapoi-



liittinen tai poliittinen ulottuvuus.

Yhteiskunnallisten vaikutusten vertaamista panoksiin tai tuotoksiin voidaan perustella sillä, että arvioinnin tulokset liittyvät tällöin välitömmämmin talousarvioon ja kansantalouden tilinpitoon sekä taloudelliseen ohjaukseen. Talouden tunnuslukujen huomioon ottaminen vaikuttavuusarvioinnissa puoltaa myös kustannus-hyöty ja kustannus-vaikuttavuus -analyysien käyttöä nykyistä laajemmin.

Kvantitatiivisella arvioinnilla haetaan makrotason vaikutuksia. Konsernitason intressissä on, että vaikutukset voidaan tarvittaessa summatta valtiotalouden tai kansantalouden tasolla. Erityisesti ns. resurssiministeriöillä on tarve selvittää vaikkapa erilaisten tukien vaikutuksia makrotasolla. Elinkeino-, yritys-, työllisyys- ja muiden tukien käytössä on ongelmana, että osa tuista menee muuhun kuin niiden alkuperäiseen tarkoitukseen. Käytetyt varat hyödyntävät tuen saajaa, paikkakuntaa ja aluetta mutta ei välttämättä koko kansantaloutta. Koko kansantalouden tasolla mitattuna tuet voivat vuotaa yli. Myös palveluissa esiintyy vastaava ylivuoto-ongelma. Ilmaispalvelu voi syrjäyttää muuta palvelutuotantoa tai kansalaisten omaa aktiivisuutta.

Makrotason vaikuttavuuden arvioinnissa tarvitaan erilaisten vuotojen mittaamista, jotta nettovaikutus koko kansantalouden tasolla saadaan selville. Tukea myöntävä organisaatio voi sivuuttaa nettovaikutukset ja tarkastella asiaa pelkästään yksittäisen tukimuodon tai tukea saavien asiakkaiden saaman hyödyn kannalta. Valtio-konsernin näkökulmasta makrotason vaikutusten mittaamista ja arviointia sen sijaan ei voida sivuuttaa, sillä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoituksen vuotava tuki rasittaa muuta taloutta.

Interventioiden hyötyjen ja haittojen sekä interventioihin liittyvien ristiriitojen tutkimuksella ja kalkyloinnilla on pitkät perinteet. Käytännön nopeartytmisessä arviointityössä tutkimuksen panos jää usein hyödyntämättä. Poikkeuksena on lääketiede, jossa hoitomuodoilta edellytetään tutkimukseen perustuvaa näyttöä hoidon vaikuttavuudesta. Myös muilla yhteiskuntapolitiikan alueilla on mahdollista lisätä systemaattisella arviointitutkimuksella hankittua näyttöä toimenpiteiden vaikuttavuudesta.

Arvioinnin kannalta keskeiseksi muodostuu se, kuka määrittelee ja miten arviointia koskevan tehtävän ja toimeksiannon. Toimeksiantaja käyttää toimeksiannon määrittelyssä valtaa, joka voi

vaikuttaa myös arvioinnin lopputulokseen. Konsernitasolta lähtevällä arvioinnilla on erilaiset pyrkimykset kuin viraston hankkimalla arvioinnilla. Esimerkiksi vastuu hallitusohjelmaan sisältyvien poikkihallinnollisten ohjelmien arvioinnista kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Kun arvioinnin tilaajana on pääministerin alainen valtioneuvoston kanslia, arvioinnin tulos voi poiketa ministeriöiden tai virastojen omista arvioista.

### 3.7 Intervention epäonnistuminen

Markkinoiden epäonnistuminen (market failure), joka johtaa taloudelliseen tehottomuuteen tai etuuksien jakautumiseen epätasaisesti, on valtion interventioiden keskeinen peruste. Toisaalta valtio voi epäonnistua omista interventioissaan. Valtion intervention epäonnistuminen (government failure) voi johtaa tehottomuuteen, joka aiheuttaa kansantaloudelle ylimääräisiä kustannuksia.

Valtion interventioiden epäonnistuminen liitetään yleensä kilpailun puutteeseen suljetulla sektorilla. Julkinen palvelu tai julkinen tuki voi vinouttaa avointen markkinoiden toimintaa. Julkinen palvelu tai tuettu toiminta voi syrjäyttää muuta tuotantoa. Säännös voi estää tai hidastaa avointen markkinoiden toimintaa.

Valtion interventioiden taustalla yleensä on osoitettavissa jonkin sidosryhmän intressi, joka on vaikuttanut sen toteutumiseen. Kun sidosryhmien intressit menevät ristiin, intervention vaikutusten arviointi ja tulosten tulkinta saavat ristiriitaisen vastaanoton. Tämä voi johtaa peliin, jossa vaikutusarviointien tuloksia pyritään käyttämään vaikkapa jonkin intressiryhmän edunvalvontaan. Tämä voi häiritä arvioinnin tulosten käyttöä toiminnan kehittämiseen ja tuloksellisuuden parantamiseen. Sekä arvioinnin tilaaja että arvioitsija joutuvat kohtaamaan valtion interventioihin liittyvän yhteiskunnallisen todellisuuden ristiriitoineen.

## 4. Arviointi johtamisen osana

### 4.1 Arviointi osana palautejärjestelmää

Sekä konsernitason että virastojen johtamisen kannalta arviointi on yksi toiminnan ohjauksen ja

johtamisen palautejärjestelmistä. Arviointi ulottuu laajemmalle kuin toiminnan seuranta (monitoring) tai sisäinen tarkastus. Systemaattinen arviointi antaa jatkuvaa palautetta johtamisen kannalta keskeisiin kysymyksiin. Nämä kysymykset voivat koskea strategiaa, tulostavoitteiden toteutumista, organisaation suorituskykyä, tuloksia ja vaikutuksia.

Vaikuttavuusarviointi on kattava palautejärjestelmä, joka sisältää interventioiden loogisen ketjun panosten, tuotosten ja tulosten kautta yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Arviointi saa laajemman merkityksen verrattuna yksittäisiin arviointia koskeviin toimeksiantoihin. Arviointi tulee osaksi ohjausta ja johtamista. Johtamisen viitekehystä tulee samalla arvioinnin viitekehys.

#### 4.1 Tulohajauksen ja balanced scorecard -viitekehysten vertailu

Erilaiset johtamisen viitekehukset ottavat eri tavalla huomioon arvioinnissa esille tulevia kysymyksiä. Yhtenä vertailun lähtökohtana on

se, miten johtamisen viitekehukset palvelevat yhtäältä konsernitason ja toisaalta virastotason ohjausta ja johtamista.

Perinteinen tulosjohtaminen, joka käynnistettiin Suomessa 1990-luvun alkupuolella, ei kaikilta osin vastannut sille asetettuja odotuksia. Osittain syinä olivat vaikeudet tulohajauksen tavoitteiden määrittelyssä. Varsinaiset vaikuttavuustavoitteet ja -kriteerit olivat harvinaisia, ja joissakin tapauksissa oli luovuttu aikaisemmin käytössä olleista, koska viraston mahdollisuuksia vaikuttaa kriteerien mukaisiin asioihin pidettiin melko vähäisinä tai ainakin hyvin rajallisina (Pöllä, Vuorela 2001 11).

Tulosjohtaminen on tällä vuosikymmenellä otettu uudelleen keskeiseksi ohjauksen ja johtamisen viitekehukseksi. Perusajatus ei muuttunut, mutta uudistettu tulohajaus korostaa aikaisempaa selvemmin yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden eroa. Uudesta, terävöitetystä tulohajauksesta voitaisiin käyttää termiä: "yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin perustuva tulohajaus" (outcome focused management).

#### Tulosjohtamisen ja BSC:n ominaisuuksien vertailu.

Ominaisuus	Tulosjohtamisen viitekehys (TUJO)	BSC-viitekehys
Kvantifiointi	Käyttää suoritteita ja taloudellisia tunnuslukuja	Käyttää pistearvoja
Yhteys laskentaan	Käyttää laskennan tunnuslukuja	Ei välttämättä sisällä laskennan tunnuslukuja
Yhteys BKT:hen	Suoritteiden ja talouden tunnuslukujen kautta	Mittaa organisaation toimintaa
Asiakasnäkökulma	Asiakasvaikuttavuus Laadun tunnusluvut	Korostaa asiakasnäkökulmaa Asiakastyytyväisyys
Henkilöstönäkökulma	Ei korosteta	Osaamisen tunnusluvut
Strategia	On taustalla	Sisältyy viitekehukseen
Tehokkuus	Mittaa tehokkuutta	Mittaa prosessien toimivuutta
Vaikuttavuus	Mittaa vaikuttavuutta	Tarkastelee kausaalisuhteita ja vaikutusketjuja

Lähde: Kauppi Hannu, *Tavoitteista tuloksiin - Tulohajausmatriisin määrittely, Tutkimuksia ja selvityksiä 6/2003 Valtionvarainministeriö, 2003.*



Perinteisen tulosjohtamisen hukattujen vuosien aikana virastojen johtamisjärjestelmissä on saanut sijaa strateginen ohjausjärjestelmä, balanced scorecard, BSC, joka on alun perin kehitetty yksityisiä yrityksiä varten. Julkisen hallinnon sovelluksissa suurin muutos alkuperäiseen verrattuna on taloudellinen tulos -näkökulman korvaaminen tuloksellisuus- tai vaikuttavuusnäkökulmalla (TM 2000 23).

Oheisessa kaaviossa verrataan toisiinsa tulosjohtamisen viitekehystä ja balanced scorecard -viitekehystä (Kauppi 2003).

Päällimmäinen havainto viitekehysten välillä koskee määrällisten tunnuslukujen käyttöä. Tulosohjaus liittyy kiinteästi budjettiin ja laskentaan. Tulosohjaus pakottaa etsimään ja määrittelemään mitattavia ja myös kustannuksiin kohdistettavia tunnuslukuja.

Kaikkea ei kuitenkaan voida mitata. BSC:ssä mittaamisen ongelma ratkaistaan arviointiin perustuvalla pisteytyksellä. Pisteytyksessä kuitenkin menetetään täsmällinen yhteys laskentaan ja samalla yhteys kansantalouden tilinpitoon ja makrotason tulostarkasteluun.

BSC toisaalta nostaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka taloussuunnitteluun ja budjetointiin liittyvässä tulosohjauksessa ja johtamisessa jäävät vähemmälle huomiolle. Asiakkuus ja henkilöstön kehittäminen ja motivointi saavat suuremman painon. BSC myös pakottaa analysoimaan strategiaa ja strategiaan liittyviä kausaalisuhteita perusteellisemmin kuin tulosjohtaminen. Voidaan myös sanoa, että BSC mittaa enemmän suorituskykyä ja onnistumista strategian toteutuksessa kuin toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Vertailun perusteella voidaan sanoa, että tulosjohtamisen viitekehys soveltuu erityisesti makrotason tarkasteluun ja vaikuttavuusarviointiin ja palvelee paremmin konsernitason tarpeita kuin BSC-viitekehys. BSC puolestaan soveltuu virastojen oman toiminnan arviointiin, kehittämiseen ja johtamiseen. Useat ministeriöt ja niiden alaiset virastot ovat jo ottaneet käyttöön BSC-viitekehysten. Valtiovarainministeriö sen sijaan lähtee tulosohjauksen ja tilivastuun uudistamisessa ensi sijassa tulosohjauksen viitekehuksesta.

## 5. Miten arviointien tuloksia käytetään

Arvioinnin ammattilaiset, arvioitsijat, tuovat usein esille ne vaikeudet, joita tulee eteen arviointien tulosten hyödyntämisessä. EU:n arvioinnin tilaa koskevassa selvityksessä (Williams, de Laat, Stern 2002) havaittiin mm, että komissiossa arvioinnin painopiste on siirtynyt projektien arvioinnista ohjelmien ja politiikka-alueiden arviointiin. Tämän voi sanoa kuvaavan arvioinnin korostuvaa merkitystä ohjauksen ja johtamisen osana.

Selvityksen mukaan arviointien tulosten vaikutukset ovat pikemminkin välillisiä kuin suoraan toimenpiteisiin johtavia. Arvioinnissa käytetään mieluummin useita kuin yhtä ainoata arviointia. Edelleen selvityksessä todetaan, että vaikka arviointien kaikkia tuloksia ei käytetä välittömästi, arviointiprosessi käynnistysvaiheesta toteuttamiseen kaikkein vaiheineen synnyttää keskustelua ja palautetta, joka tarjoaa tilaisuuksia tietojen vaihtoon sekä ajattelun ja toiminnan viitekehysten kirkastamiseen. Selvityksen mukaan sidosryhmien mukanaolo arviointiprosessissa on olennaista, jos halutaan päätöksentekijöiden sitoutuvan ottamaan huomioon arviointien tulokset. Selvityksessä toisaalta havaittiin, että henkilöstö osallistuu arviointiin paremmin kuin keskijohto tai johto. Evaluointitoimia ei selvityksen mukaan seurattu kovin laajalti. Tämä komission tilaama selvitys kuvaa arvioinnin ongelmallisuutta arvioinnin kohteen kannalta. Virastot ja niiden vastuullinen johto suhtautuvat arviointeihin ja arviointien tuloksiin varauksellisesti.

Suomessa tehdyssä selvityksessä (Lumijärvi, Kaarlejärvi 2000 72 - 73) todettiin arviointitutkimusten hyväksikäytöstä selväsanaisesti, että arviointitutkimusten hyödyntäminen oli vielä liian usein tapauskohtaista ja satunnaista. Lisäksi Lumijärvi ja Kaarlejärvi totesivat mm, että arviointitutkimusten hyväksikäytön tila ei ollut tyydyttävä tilivelvollisuuden ja tuloksellisuuden toteutumisen arvioinnin kannalta.

## 6. Intressien ristiriita arvioinnissa

### 6.1 Arvioinnin kohteen ja arvioitsijan välinen ristiriita

Käytännön kokemusten mukaan arvioinnin kohteen ja arvioitsijan välille tulee melkein välttämättä ristiriitainen tilanne. Arvioinnin kohteena

olevalla organisaatiolla tai muulla tulosityksiköllä on sekä hyväksyttäviä että ei-hyväksyttäviä perusteita olla epäluuloinen ja olla hyväksymättä kriittisten arviointien tuloksia. Arvioitsija puolestaan voi kokea, että arvioinnin tilaaja pyrkii toimeksiannossaan vaikuttamaan arvioinnin sisältöön, toteutustapaan, käytettäviin menetelmiin ja arvioinnin tulosten käyttöön tavalla, joka ei vastaa arvioitsijan työnsä asettamia laadullisia tai eettisiä kriteerejä.

Minkä tahansa organisaation tai tulosityksikön johto, joka on sitoutunut tehtäväänsä, pyrkii puolustamaan yksikkönsä olemassaoloa, parantamaan vaikutusmahdollisuuksia ja hankkimaan lisää resursseja. Jos johto tuntee toimineensa annettujen tehtävien ja tavoitteiden mukaan ja käytössä olevien resurssien antamisessa rajoissa parhaalla mahdollisella tavalla, on vaikea hyväksyä sen paremmin sisältä kuin ulkopuoleltakaan tulevaa kritiikkiä. Arvioitsija tarkastelee asioita jälkikäteen eikä välttämättä tiedä tai osaa ottaa huomioon kaikkia päätöksentekotilanteeseen sisältyviä tekijöitä. Arviointi on voinut olla myös menetelmällisesti puutteellista, tai arvioinnissa käytetty tieto on ollut puutteellista.

Arvioinnin kohteessa arvioinnin kriittiset tulokset voidaan kokea epäoikeudenmukaiseksi, jos tavoitteet ovat ylimitoitettuja suhteessa resursseihin. Arvioinnin tulosten tulisi johtaa toiminnan uudistamiseen, mutta olemassa olevalle toiminnalle ei löydy resursseja eikä toteutuskelpoisia, hyväksyttäviä vaihtoehtoja. Vastuu toiminnan uudistamisesta ja kehittämistä jakautuu yleensä hallinnon tasolle ja muille toimijoille. Varauksellisuus arvioinnin tuloksia kohtaan voi olla seurausta vaihtoehdottomuuden kokemisesta. Uudistamiseen ei ole riittäviä voimavaroja tai esteet yhteisen tahtotilan löytymiseen muutosten aikaansaamiseksi koetaan ylivoimaisiksi.

Työllisyyspolitiikka tarjoaa hyvän esimerkin siitä tilanteesta, mihin virastojen johto ja poliittiset päätöksentekijät joutuvat vaikeasti hallittavan ja monimutkaisen yhteiskunnallisen ja taloudellisen ilmiön kanssa. Useissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä on todettu työllisyyspolitiikan keinojen rajallisuus. Joissakin maissa, kuten Uudessa Seelannissa, on kokeiltu radikaaleja uudistuksia, mutta jouduttu perääntymään saamatta työllisyysongelmaan odotettua kertaratkaisua.

Epäluulo arviointia kohtaan voi tulla esille, vaikka sille ei löytäisi hyväksyttäviä perusteita.

Virasto voi puolustaa toimintaansa, vaikka arviointi osoittaa, että toiminnan perustana oleva toimintalogiikka ja siihen sisältyvät kausaalisuhteet eivät täysin pidä paikkaansa. Arviointi voi nostaa esille sellaisia ristiriitailanteita eri toimijoiden välillä, jotka eivät muutoin tule keskustelujen alle.

Kärjistäen voidaan sanoa, että arviointi paljastaa myös salattuja intressejä. Virastoilla saattaa olla pyrkimyksiä, jotka ovat ristiriidassa tehtäväalueen tavoitteiden tai konsernitason tavoitteiden kanssa. Kun toimitaan suljetuilla markkinoilla, organisaation toimintaa voivat tosiasiallisesti ohjata muut pyrkimykset kuin tuottavuus tai vaikuttavuus. Kun vaikuttavuusarviointi pyrkii nimenomaan tulosten ja vaikutusten selvittämiseen, ristiriidat tulevat esille.

Hallintoa koskevassa tutkimuksessa on usein tuotu esille virastojen pyrkimys lisätä valtaansa ja käytössään olevien resurssien määrää. Näitä byrokraattisen hallinnon ominaispiirteitä on tutkittu ja kuvattu useissa klassisissa hallinnon tutkimuksissa. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita William Niskasen jo 1970-luvulla esittämä teoria bilateraalista monopolista (Niskanen 1994), jossa sekä palvelun tilaaja että tuottaja ovat monopoliasemassa. Tätä ristiriitaa julkisessa yritysrahoituksessa kuvaa Takis Venetoklis (Venetoklis 2003). Arvioitsija voi kokea olevansa vastakkain sekä arvioinnin tilaajan että arvioinnin kohteen pyrkimysten kanssa.

#### *6.2 Konsernitason ja viraston intressien ristiriita arvioinnin toteutuksessa*

Yksityisessä yrityksessä johtajistolla ja omistajilla on monissa tilanteissa erilainen intressi. Toimivalla johdolla, hallituksella ja osakkeenomistajilla on kullakin omat pyrkimyksensä. Omistajalle on tärkeitä tuloksellisuus ja menestyminen kilpailussa avoimilla markkinoilla. Johdon pyrkimykset voivat poiketa omistajan näkemyksistä. Tilintarkastajalla on tässä tilanteessa keskeinen asema omistajan intressin kannalta.

Myös julkisessa hallinnossa voidaan havaita samankaltainen ristiriita poliittisen päättäjän ja virkamiesjohdon intressien välillä. Poliittinen päättäjä on kansalaisen, äänestäjän ja veronmaksajan edustaja. Kansalaista voidaan tässä verrata yrityksen osakkeenomistajaan. Poliittisen päättäjän ja viraston johdon näkemykset

voivat olla ristiriidassa. Poliittinen päättäjä edustaa yhteistä etua tai taloudellisessa mielessä valtiokonsernin etua. Virastolla saattaa olla tästä poikkeavia pyrkimyksiä.

Konsernitason ja virastotason välillä voi tulla esille erilaisia käsityksiä siitä, mihin arviointi kohdistetaan, kuka arvioinnin toteuttaa ja mitä arviointimenetelmiä käytetään. Voidaan odottaa, että konsernitason kiinnostus kohdistuu enemmän toimintojen perusteluihin ja vaikutuksiin kuin prosesseihin. Virastotasolla on todennäköisesti suurempi kiinnostus toiminnan kehittämiseen ja toimintaprosesseihin kuin lähteä arvioimaan toiminnan tarpeellisuutta ja olemassaolon perusteita. Voidaan odottaa, että konsernitaso korostaa makrotason vaikuttavuusarviointia kun taas virastotaso korostaa viraston omaa arviointia. Konsernitason ja viraston intressit arvioinnin toteutuksessa voivat erota esim. seuraavasti:

1. Tehtäväalueen tarpeiden ja toiminnan merkityksen arviointi on konsernitason intressissä. Viraston intressissä ei ole kyseenalaistava perustehtäviä.
2. Organisaation sisäiset muutokset voivat olla viraston johdolle yksi johtamisen ja tuloksen väline. Virasto voi kokea uhkaksi ulkomaan tulevan puuttumisen organisaatioon.
3. Strategian arviointi ja edelleen kehittäminen on viraston johdon intressissä. Konsernitason tulokset ja vaikutukset ovat tärkeämpiä kuin strategiat ja prosessit.
4. Konsernitason vahva pyrkimys yhteiskunnallisten tulosten ja vaikutusten mittaamiseen ja arviointiin.
5. Virastolle on tärkeää sovittujen tulostavoitteiden toteutumisen seuranta. Sovittuja tulostavoitteita noudattamalla virasto voi jakaa vastuuta tuloksesta konsernitason päätöksentekijälle.
6. Toimintalogiikan, kausaalisuhteiden ja menetelmien jatkuva arviointi on virastolle tärkeää.

On luonnollista ja hyväksyttävää, että toimiva johto puolustaa organisaation vastuulle tulevien tehtävien tarpeellisuutta ja organisaation olemassaoloa tehtävien hoitamiseksi. Pystyäkseen vastaamaan muuttuviin tarpeisiin ja vaatimuksiin johto pyrkii jatkuvasti kehittämään ja uudis-

tamaan organisaatiota ja sen toimintatapoja ja menetelmiä. Konsernitason sijaan on kuvasti uudelleenarvioitava valtion erilaisten tehtävien ja vastuiden tarpeellisuutta ja laajuutta. Konsernitason näkökulmasta on helpompi arvioida vaihtoehtoisia organisaatiomalleja ja vaihtoehtoisia toimijoita. Yksityistäminen tai yhtiöittäminen voidaan nähdä konsernitason mahdollisuutena mutta virastotasolla uhkana.

Poliittisen johdon taholta kunkin viraston sisäinen organisaatio, toimintatavat ja menetelmät voidaan nähdä mustana laatikkona, johon ei tarvitse puuttua niin kauan kuin organisaatio toimii tuloksellisesti. Jos seurannan ja arvioinnin tuloksilla voidaan osoittaa, että toiminnan lopputulos - yhteiskunnalliset vaikutukset - saavutetaan tai on saavutettu kustannustehokkaasti, ei poliittisella johdolla pitäisi olla suurta intressiä puuttua viraston sisäisiin asioihin. Tämä sama tilanne voidaan nähdä myös suhtautumisessa kuntiin tai yleensä valtionapuja vastaanottaviin yhteisöihin.

Silloin kun konsernitason pyrkimystä puuttua viraston asioihin, johdon etujen mukaista on päästä vaikuttamaan tai ainakin olla täysin tietoinen johtamaansa organisaatiota tai tulosaluetta koskevien arviointien tuloksista. Tietoisuus omistajan vahvasta tahtotilasta ja ennakkotiedot arviointituloksista voivat jo arvioinnin kestäessä johtaa toimintaa koskeviin muutoksiin. arvioinnin kohteessa.

Viraston intressissä on varmistaa päätöksentekijän tahtotila jo toiminnan suunnitteluvaiheessa ja päästä sopimukseen saavutettavissa olevista tulostavoitteista. Ongelmallinen tilanne syntyy, jos tulostavoitteet saavutetaan, mutta havaitaan, että ne eivät toteutuessaan johdakaan haluttuihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Viraston taholta voidaan katsoa, että tulostavoitteiden saavuttaminen on riittävä tulos.

Puutteet vaikuttavuudessa voivat, tulostavoitteiden täyttymisestä huolimatta, kuitenkin johtaa koko toiminnan uudelleen arviointiin, silloin kun konsernitason toimija tai poliittinen päättäjä katsoo uudelleen arvioinnin valtion kokonaisedun kannalta välttämättömäksi. Tällaisessa tilanteessa virastolla on vahvoja syitä varautua ennakoitavissa oleviin muutoksiin ja olla omasta tahdostaan aloitteellinen kriittisen ja riippumattoman arvioinnin toteutuksessa ja tilaamisessa. Viraston johto voi parhaassa tapauksessa nähdä arvioitsijan - olipa tämä sisäinen tai ulkopuolinen - oman johtamisensa sparraajana.

### 7. Arvioinnin riippumattomuus ja pätevyys ratkaisuna intressien ristiriitaan

Ristiriitojen hallitseminen asettaa vaatimuksia koko arviointiprosessille. Keskeinen lähtökohta on, että vaikuttavuusarvioinnin tulee olla riippumattonta. Riippumattomuuden vaatimus korostuu esim. laitosarvioinnissa, kun arvioidaan toiminnan perusteita, tuloksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Eleanor Chelimskyn toteamus (Chelimsky 1995): "When evaluators lose their independence, evaluation itself loses much of its purposes, its deterrent value, its credibility, and its power" kuvaa hyvin arvioitsijan ja arvioinnin kohteen välistä intressien ristiriitaa.

Maailman Pankissa arviointitulosten raportointi jakautuu siten, että riippumattoman arvioinnin tulokset raportoidaan johtokunnalle (Board of Executive Directors) kun taas itsearvioinnin tulokset raportoidaan alemmille johtajille (Senior Directors). Riippumattoman arvioinnin tekijä voi myös tarkkailla (oversight) itsearvioinnin tuloksia ja käytäntöjä (Picciotto 2003).

Riippumattomuuden ohella arvioinnilta edellytetään pätevyyttä, tieteellisten menetelmien soveltamista. Tieteellisen arviointimenetelmän tulisi antaa määriteltyihin arvioinnille asetettuihin kysymyksiin sama vastaus riippumatta siitä, kuka on arvioinnin toteuttaja. Euroopan Unionin komissio edellytti Euroopan työllisyysstrategian arviointia koskevissa ohjeissa, että arvioinnin on oltava riippumaton mutta osoitti samalla arviointia koskeva haun jäsenmaiden työllisyysasioista vastaaville ministeriöille. Riippumattomuuteen takaamiseksi arviointien edellytettiin täyttävän tieteellisen laadun vaatimukset (EES 2001 2).

EU:n avustushankkeita koskevissa ohjeissa (EU Evaluating 2001) arvioinnille asetetaan seuraavia vaatimuksia: Analyttisyys (tieteellisen tutkimuksen logiikka), systemaattisuus (määrämuotoisuus ja menetelmällinen pätevyys), luotettavuus (tulos voitava toistaa, kun aineisto ja menetelmät ovat samat), olennaisuus (käsiteltävä arvioitavan asian kannalta oleellisia asioita) ja käytettävyys (vastattava päätöksentekijän tarpeita). Viimeisin kriteeri pitää jo itsessään sisältää ristiriidan, jos arvioinnin tilaaja on sama kuin arvioinnin kohde. Tilaaja voi esim. todeta pätevänkin arvioinnin tuloksen käytännöllä vieraaksi ja teoreettiseksi.

Tieteellisen menetelmän soveltaminen ei ole

aina kiistatonta. Kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä, silloin kun niiden käyttö on mahdollista, pidetään yleensä muita menetelmiä täsmällisempinä. Kuitenkin jo esim. erilaisten verouudistusmallien työllisyysvaikutuksia koskevien tutkimusten ja arviointien ristiriitaisuus paljastaa kvantitatiivisten menetelmien problemaattisuuden. Tilaaja ei juurikaan voi jättäytyä edes riippumattoman arvioitsijan yhden arviointituloksen varaan. Tieteelliseen toimintaan kuuluva avoin keskustelu on oleellinen osa myös arviointien tulosten hyödyntämistä.

Valtiokonsernin intressien kannalta oleellista on, että pätevää ja relevanttia arviointia toteutetaan riittävästi ja kohdistetaan oikeisiin asioihin. Tilaajan on kuitenkin oltava siinä määrin perillä arvioinnin problematiikasta, että pystyy hyödyntämään arviointien tuloksista käytävää julkista keskustelua. Arvioinnin tilaajan on itse hyväksyttävä arviointitehtävä ja toimeksiantoon sisältyvät määrittelyt. Tilaajan on oltava riittävästi selvillä myös käytettävistä menetelmistä.

Arvioinnin hyväksikäytössä on hyvin pitkälle kysymys poliittisesta tahdosta. Eduskunta ja hallitus ovat jo ottaneet voimakkaasti kantaa arvioinnin lisäämiseen. Valtionvarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia ovat konsernitason toimijoina hyvin aktiivisia arvioinnin kehittämisessä. Myös valtion tilintarkastajien, samoin kuin valtiontalouden tarkastusviraston ote voi muuttua. Tilintarkastus voi nykyistä suuremmassa määrin ottaa tehtäväkseen - ei välttämättä omien riippumattomien arviointien suorittamisen - vaan huolehtimisen siitä, että arviointi on riittävä, menetelmällisesti pätevää ja kohdistuu oleellisiin asioihin.

Virastot puolestaan osaavat jo ennakkoon reagoida poliittisiin tahdon ilmauksiin silloin, kun ne ovat riittävän vahvoja. Kuitenkin myös poliittisen tahdon vaikutus on rajallinen. Piilevä muutosvistarinta voi hidastaa uudistusten toteutusta tai johtaa näennäisiin uudistuksiin. Arvioitsijan kannalta haasteena voi olla valtionhallinnon koko ohjaus- ja palkitsemisjärjestelmän vaikuttavuuden arviointi.

### LÄHTEET

- Chelimsky, Eleanor ja Shadish, William R. (Eds): Evaluation for the 21st century: handbook. Sage Publications, London 1997.  
Chelimsky, Eleanor: "Preamble: New Dimensions in

- Evaluation." New Directions for Evaluation, 67 (Fall 1995), 3-11.
- Communication: The Commission's Communication 1996, "Concrete steps towards best practice across the Commission", Communication to the Commission by Mr Liikanen and Mrs Gradin, in agreement with the President Adopted by the Commission on 8 May 1996 (PV (96) 1292 point VII.D page 17) SEC 96/659 final.
- Eduskunta 2003: Ote pöytäkirjasta, joka tehtiin eduskunnan puhemiesneuvoston kokouksessa Helsingissä torstaina 9 päivänä lokakuuta 2003, Eduskunnan puhemiesneuvosto, 2003.
- UK: Government, Treasury, The Green Book, Annex 01. UK, 2000.
- Kristensen, Jens & Buehler, Michael, Outcome focused management and budgeting. 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris 21-22. May 2001, OECD, PUMA/SBO(2001)5, OECD 2001.
- EU Manual: Manual Project Cycle Management, European Commission, EuropeAid Co-operation Office, General Affairs Evaluation, EU DG VIII, 2001.
- EU Evaluating: Evaluating EU expenditure programmes, DG XIX Ex post and intermediate evaluation including glossary of evaluation terms, 2001.
- EES: Restricted call for proposals No VP/2001/011, National Evaluation Projects Supporting the impact Evaluation of the European Employment strategy, Guidelines for applicants, ja Annex 4, General Framework for the Impact Evaluation of the European Employment Strategy, European Commission, Employment and Social Affairs DG, EMPL/A/2Bryssel 2001
- Green Book: The Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government, 2003 edition, UK, Treasury, 2003.
- HE: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarvion muuttamisesta, HE 56/2003.
- Kauppi, Hannu: Tavoitteista tuloksiin. Tulosohjausmatriisiin määrittely, Valtionvarainministeriö, Tutkimuksia ja selvityksiä 6/2003.
- Lumijärvi, Ismo & Kaarlejärvi Jani: Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä, Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, Hallintotiede 2000 A 23, Tampereen Yliopistopaino Oy, Juvenes-Print, Tampere 2000.
- Niskanen, William(1971): "Bureaucracy and Representative Government" in Niskanen 1994, Bureaucracy and public Economics, pp. 3-230. Edward Elgar, Aldershot.
- OMB: OMB Circular No. A-94, Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs, White House, Office of Management and Budget, October 1992.
- Picciotto, Robert: New Evaluation standards for a new century, UKES Annual Conference 2003, Cardiff 2003.
- Pöllä, Kaisa, Vuorela, Terho: Tulosvastuun haaste, Selvitys ministeriöiden tulosohjausotteesta, Hallinnon kehittämiskeskus, Valtion keskushallinnon uudistaminen, osahanke 2.1, Valtionvarainministeriö 2001.
- Rose, Aidan: Result Orientated Budget Parctise in OECD countries, Working Paper 209, Overseas Development Institute, London 2003.
- TM: Onnistuuko hallinto? Strategisen johtamisen tietojen seuranta-järjestelmäprojektin loppuraportti, työhallinnon julkaisu 254, Helsinki 2000.
- Venetoklis, Takis: Business Subsidies and Bureaucratic Behavior, a Revised approach, VATT-tutkimuksia 83, Helsinki 2001.
- VM 2003 a: Tulosohjauksen terävöittäminen, työryhmämuistio, 9/2003, Valtionvarainministeriö, Hallinnon kehittämissosasto, 2003.
- VM 2003 b: Parempaan tilivelvollisuuteen, Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet, työryhmämuistio 2/2003, Valtionvarainministeriö, Budjettiosasto 2003.
- Kevin Williams & Bastiaan de Laat, Technopolis France & Elliot Stern, The Tavistock Institute: The Use of Evaluation in the Commission Services, Executive Summary, 29th October 2002, Technopolis, Paris. 2002.