

Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen

Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä

Valtiontalouden tarkastusviraston
selvitys



Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen

ISSN 1796-9492 (nid.)
ISSN 1796-9638 (PDF)
ISBN 978-952-499-155-1 (nid.)
ISBN 978-952-499-156-8 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Esipuhe

Dnro 348/39/2010

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen yksikkö järjesti tammikuussa 2010 koulutus- ja kehittämisseminaarin, jonka aiheena oli *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen: tutkimusta, arviointia vai hallintaa?*

Tarkastusvirastossa toteutettiin vuonna 2009 uudistus muuttamalla toiminnantarkastus tuloksellisuustarkastukseksi. Samalla tarkastushenkilöstön virkanimikkeet muutettiin vastaamaan tarkastustoimintaa. Seminaarilla pyrittiin avaamaan tuloksellisuustarkastuksen näkökulmia, sisältöä ja tavoitteita sekä tuloksellisuustarkastajien nykyisiä tehtäviä, tiedonmuodostuksen menetelmiä sekä osaamistarpeita sekä tulevia kehittämishaasteita. Samalla tarkoituksena oli välittää seminaariin osallistuville kuva tuloksellisuustarkastuksen tämänhetkisestä roolista tarkastajien, tutkijoiden, arviointitoimijoiden ja kehittäjien toimintakentällä.

Seminaarissa pidettyjen alustusten pohjalta laaditut kirjoitukset on koottu tähän julkaisuun. Parhaimmat kiitokset kirjoittajille seminaarin ja julkaisun toteuttamisesta. Kiitokset myös seminaariin osallistuneille keskustelun käynnistymisestä. Toivottavasti keskustelu jatkuu tämän julkaisun myötä tuloksellisuustarkastuksen sisällön kirkastumiseksi.

Helsingissä 11. päivänä marraskuuta 2010

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Toimittajat:

Pertti Ahonen, yleisen valtio-opin, erityisesti hallinnon tutkimuksen professori, Helsingin yliopisto

Markku Turtiainen, tuloksellisuustarkastusneuvos, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Juho Nurminen, johtava tuloksellisuustarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Teemu Kalijärvi, johtava tuloksellisuustarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Timo Oksanen, johtava tuloksellisuustarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Kirjoittajat:

Pertti Ahonen, yleisen valtio-opin, erityisesti hallinnon tutkimuksen professori, Helsingin yliopisto

Kari Hämäläinen, dosentti, johtava ekonomisti, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Vesa Jatkola, ylijohdaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Teemu Kalijärvi, johtava tuloksellisuustarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Timo Oksanen, johtava tuloksellisuustarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lassi Perkinen, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Marketta Rajavaara, professori, Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitos; johtava tutkija, Kelan tutkimusosasto

Asiasanat:

arviointitutkimus, tuloksellisuustarkastus, vaikuttavuusarviointi, valtiontalouden tarkastus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Julkaisun tarkoitus ja rakenne <i>Pertti Ahonen</i>	11
1.1 Julkaisun tausta ja tarkoitus	11
1.2 Julkaisun rakenne: toisiaan risteävät haarautuvat polut	12
2 Kolme näkökulmaa tuloksellisuustarkastuksen, arvioinnin ja tutkimuksen vertailuun <i>Lassi Perkinen</i>	15
2.1 Johdanto	15
2.2 Tuloksellisuustarkastuksen lähtökohdat ja näkökulmat	15
2.3 Kolme näkökulmaa toimintojen vertailuun	20
2.4 Tuloksellisuustarkastus on kehittyvää toimintaa	24
3 Tuloksellisuustarkastuksen ja tutkimuksen suhde: tieteen, korkeimman opetuksen ja yliopistojen yhteiskunnallisen vastuun näkökulma <i>Pertti Ahonen</i>	25
3.1 Ensin puhukoon VTV	26
3.2 Akateemisen tutkimuksen relevanssi tuloksellisuustarkastuksen eri osa-alueilla	27
3.3 Tutkimuksen ja tuloksellisuustarkastuksen hankalammat vuorovaikutuskentät	34
4 Tutkia vai tarkastaa? Näkökohtia arviointitutkimuksesta ja tarkastustoiminnasta vaikuttavuushallinnan välineinä <i>Marketta Rajavaara</i>	40
4.1 Tutkimuksen ja tarkastuksen rajojen hämäryys	41
4.2 Arviointi ja arviointitutkimus – veteen piirretty viiva	42
4.3 Tilastoista vaikutusten ennakkointiin	43
4.4 Vaikuttavuus – tavoitteiden kirkastamista vai niiden hämärtämistä?	46
4.5 Vaikuttavuuden tutkimuksen ja tarkastuksen eroja ja yhtäläisyyksiä	48
4.6 Epävarmuuden hallintaa	49
5 Vaikuttavuusarviointi <i>Kari Hämäläinen</i>	50
5.1 Johdanto	50
5.2 Muutos vaikuttavuuden mittarina	51

5.3	Arviointimenetelmien luotettavuudesta	52
5.4	Ex-post -arviointi	53
5.5	Ex-ante -arviointi	59
5.6	Vaikuttavuusarviointin ongelmakohtia	62
5.7	Päätelmät	63
6	Onko tuloksellisuustarkastus tarkastusta, tutkimusta vai jotakin muuta?	
	<i>Timo Oksanen</i>	65
6.1	Tarkastusprosessin ja tiedonmuodostuksen näkökulma	65
6.2	Tarkastuksen tiedonmuodostus: pikemminkin valtaa ja vaikuttavuutta kuin tekniikkaa?	66
6.3	Onko tuloksellisuustarkastuksella oma tiedon muodostuksen logiikka?	68
6.4	Tiedonmuodostuksen vaikuttavuus laajempien tieto- ja toimintakokonaisuuksien etsimisenä	73
6.5	Pohdintaa	76
7	Tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti – muutos pysyvänä olotilana	
	<i>Teemu Kalijärvi</i>	80
7.1	Lähtökohdat: tuloksellisuustarkastajan nimikkeeseen johtanut kehitys	80
7.2	Toiminnantarkastajien ja tuloksellisuustarkastajien rekrytointipolitiikka ja ammatti-identiteetti	81
7.3	Tuloksellisuustarkastajan identiteetin asemointiyrityksiä	84
7.4	Tuloksellisuustarkastajan identiteetin nykytila ja tulevaisuus	87
8	Paneeli- ja yleisökeskustelu	89
8.1	Onko tuloksellisuustarkastuksella identiteettiä?	89
8.2	VTV ja kunnallinen itsehallinto	92
8.3	Entä jos asiat olisivat toisin? Kontrafaktuaali Kansaneläkelaitos	93
8.4	VTV kehittäjänä? Uudesta tulokulmasta takaisin identiteetin ja toiseuden pariin	94
8.5	VTV ja asiakastyytyväisyys	96
8.6	VTV:n identiteetistä ja toiseudesta edelleen: vaikuttavuusarviointia vai ei?	97
8.7	Identiteetti vaatii määrätietoista rekrytointipolitiikkaa	99
8.8	Puheenjohtaja: keskustelun yhteenveto	101
	Lähteet	103
	Liite	111

Julkaisun *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen* ”sosiaalista tilausta” taustoittavat Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) aseman vakiintuminen eduskunnan yhteydessä vahvasti autonomisena elimenä. Ajankuvaan kuuluvat myös muutokset VTV:n henkilöstön rekrytointikriteereissä siten, että palveluksessa toimii nyttemmin myös tutkijataustaisia asiantuntijoita, joista monet ovat väitelleitä tohtoreita.

Julkaisun nimi kertoo sekä sen syntytaustasta ja alkuperäisestä tarkoituksesta että siitä prosessista, jolla sisältö on muotoutunut. VTV järjesti eduskuntatalon auditoriossa 15.1.2010 koulutustilaisuuden, jossa pidettyihin esityksiin useimmat artikkelista perustuvat. Rakenteeltaan julkaisu koostuu VTV:n ylijohtajan Vesa Jatkolan taustoittavasta esipuheesta, julkaisun tarkoitusta ja rakennetta koskevasta johdantoartikkelista, kuudesta varsinaisesta artikkelista sekä paneeli- ja yleisökeskustelun tiivistävästä tulkintaluvusta.

Mikä on se ”pointti”, joka mielekkäällä ja huomiota vangitsevalla tavalla kytkee julkaisun *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen* eri luvut toisiinsa? Useille, joskaan ei kaikille, julkaisun varsinaisille kuudelle artikkelille on yhteistä se, että kirjoittajat tarkastelevat eri painoituksin ”tuloksellisuustarkastusta” ja toisaalta ”arviointia”. Näin tekevät erityisesti kirjoittajat Perkinen toisessa ja Ahonen kolmannessa luvussa sekä toisin painoituksin kirjoittajat Rajavaara neljännessä ja Oksanen kuudennessa luvussa. Tuloksellisuustarkastuksen ja tutkimukseen suhteeseen paneutuvat omilla tavoillaan kirjoittajista etenkin Perkinen toisessa, Ahonen kolmannessa, Rajavaara neljännessä ja Oksanen kuudennessa luvussa. Hämäläinenkin ei viidennessä luvussa jätä sitä tekemättä, vaikka hän painottaa ”vaikuttavuusarviointia” tieteenalaperustansa tuella. Kalijärvi puolestaan muistuttaa lukijoita seitsemännessä luvussa siitä oleellisesta seikasta, että toteutuakseen toiminta, ja siksi myös tuloksellisuustarkastus, tarvitsee tekijänsä, joille mahdollisuus omaksua tai muodostaa selkeä ammatti-identiteetti olisi mitä tervetulleinta.

Paneelikeskustelussa nousi esiin kysymys siitä, onko tuloksellisuustarkastuksella itsellään nimenomaista selkeää identiteettiä. Samoin nousi esiin terveellinen muistus siitä, että tuloksellisuustarkastus toteutuu konkreettisessa maailmassa, jota institutionaalisesti kansoittavat valtion ja sen elinten sekä organisaatioiden lisäksi esimerkiksi kunnat ja Kansaneläkelaitos.

Keskustelussa nostettiin esiin myös klassinen kysymys siitä, missä määrin VTV:n on suotavaa olla tuloksellisuustarkastajan ohella hallinnon kehittäjä. Painokkain vastauskin oli klassinen: VTV osallistukoon

sihen rajaan saakka, jonka yli astuttuaan se vaarantaisi riippumattomuutensa tehtävissään. Sen sijaan kohtuullista ”asiakastyytyväisyyttä” VTV:n sopii hyvin vaalia. Edelleen keskustelua herätti kysymys siitä, voiko VTV harjoittaa vaikuttavuusarviointia vai tuleeko sen pitää varansa, jotta se pitäytyisi tuloksellisuustarkastuksen piirissä huolimatta analogioista tuohon arvioinnin lajiin. Viimeisenä teemana nousi esiin kysymys, joka kytkee toisiinsa tuloksellisuustarkastustyön ja sen tekijäkunnan vaalimisen: ”Identiteetti vaatii määrätietoista rekryointipolitiikkaa.”

Bakgrunden till den "sociala beställningen" på publikationen *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen* (Synpunkter på effektivitetsrevisionen) är hur Statens revisionsverk (SRV) har befast sin ställning som starkt autonomt organ i anslutning till riksdagen. Till tidsbilden hör också förändringarna i kriterierna för rekrytering av personal till SRV så, att i verket i sin tjänst numera har också sakkunniga med forskarbakgrund, av vilka många har avlagt doktorsexamen.

Publikationens namn vittnar både om dess uppkomsthistoria och ursprungliga syfte och om den process under vilken innehållet har utformats. SRV ordnade i riksdagens auditorium 15.1.2010 en utbildning, och de flesta av artiklarna bygger på de föredrag som hölls där. Till sitt upplägg består publikationen av ett av överdirektör Vesa Jatkola vid SRV skrivet företal som belyser bakgrunden, en introducerande artikel som belyser publikationens syfte och struktur, sex egentliga artiklar samt ett tolkande kapitel som sammanfattar paneldebatten och den allmänna diskussionen.

Vilken är den "point" som på ett angeläget och anmärkningsvärt sätt knyter samman de separata kapitlen i publikationen med varandra? Gemensamt för de flesta, låt vara inte alla, sex artiklarna i publikationen är, att skribenterna med olika betoningar betraktar "effektivitetsrevision" och å andra sidan "utvärdering". Så gör särskilt skribenterna Perkinen i det andra och Ahonen i det tredje kapitlet, samt med andra betoningar skribenterna Rajavaara i det fjärde och Oksanen i det sjätte kapitlet. Av skribenterna skärskådas förhållandet mellan effektivitetsrevision och forskning i synnerhet av Perkinen i det andra, Ahonen i det tredje, Rajavaara i det fjärde och Oksanen i det sjätte kapitlet. Inte heller Hämäläinen underlåter att göra detta i det femte kapitlet, även om han betonar "utvärderingen av effekter" stödd av sitt vetenskapliga fack. Kalijärvi för sin del påminner läsarna i det sjunde kapitlet om den väsentliga omständigheten, att för att bli verklighet behöver en verksamhet, och således också effektivitetsrevisionen, dem som utför verksamheten och för vilka en möjlighet att tillägna och bilda sig en klar yrkesidentitet vore nog så välkommen.

Vid paneldebatten lyftes fram frågan om det, huruvida effektivitetsrevisionen själv har en uttryckligt klar identitet. Likaså togs upp en välkommen påminnelse om det, att effektivitetsrevisionen förverkligas i en konkret värld, som institutionellt befolkas av förutom staten och dess organ och organisationer dessutom av exempelvis kommunerna och Folkpensionsanstalten.

I diskussionen lyftes också fram den klassiska frågan angående det, i vilken mån det är att rekommendera att SRV förutom att vara effektivitetsrevisor också är en administrativ utvecklare. Också det mest vägande svaret var klassiskt: SRV må medverka fram till den gräns, där det genom ett överskridande skulle äventyra sin oavhängighet i sina uppgifter. Där emot lämpar det sig väl för SRV att vårda sig om en viss "kundbelåtenhet". Diskussion väckte dessutom frågan om det, huruvida SRV kan ägna sig åt utvärdering av effekter, eller borde ta sig i akt och hålla sig till effektivitetsrevision oberoende av det analoga förhållandet till detta slag av utvärdering. Som sista tema togs upp en fråga, som knyter samman omsorgen om effektivitetsrevisionsarbetet och dem som utför arbetet: "Identiteten kräver en målmedveten rekryteringspolitik".

1 Julkaisun tarkoitus ja rakenne

Pertti Ahonen

1.1 Julkaisun tausta ja tarkoitus

Julkaisulla *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen* on esihistoriansa ja historiansa, joita tulkitsemalla sen muotoutumista voi ymmärtää. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on vuosikymmenten ajan järjestänyt henkilöstölleen koulutustilaisuuksia ja muutenkin kannustanut sen lisävalifiointumista. Julkaisulla on suoranaisia edeltäjiä viime ajoilta, vaikka sillä on myös ainutkertaiset piirteensä.

Julkaisun *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen* ”sosiaalista tilausta” taustoittavat VTV:n aseman vakiintuminen eduskunnan yhteydessä vahvasti autonomisena elimenä. Ajankuvaan kuuluvat myös muutokset VTV:n henkilöstön rekrytointikriteereissä siten, että palveluksessa toimii nyttemmin myös tutkijataustaisia asiantuntijoita, joista monet ovat väitelleitä tohtoreita.

Aikojen muuttuminen selittää, miksi VTV:n on mielekästä saattaa maailmaan tämä julkaisu. Vaikka eräät käsitellyistä asioista ylittävät vaikeustasoltaan ja erikoistuneisuudeltaan kansantajuisuuden rajat, olisi lukijoiden aliarviointia, mikäli teksti olisi laadittu tyystin selkokieliiseksi ja älynystyrät rauhaan jättäväksi. Kansamme tutkisteli jo toistasataa vuotta sitten hyvinkin vaativia kysymyksiä tarkastelevia teoksia eikä suinkaan ole tällä välillä tyhmistynyt koulutustason kohisten noustessa, saati että niin olisi käynyt koulutetulle vaativan virkamiestyön tekijöille. Siksi koulutustarkoitukseen suunnattu teos voidaan sijoittaa sellaiselle vaativuustasolle, ettei kirjoittajien tarvitse ylittää rimaa mistään sellaista kohdasta missä se on matalalla.

Julkaisu tukee valtionalouden tarkastuksen kysymyksiä ja niiden oheiskysymyksiä koskevaa valistusta lisäten vastaavaa ymmärrystä. Julkaisu ei kuitenkaan tarjoa vastauksia ajankohtaisiin tuloksellisuudentarkastuksen saati arvioinnin kohdentamisongelmiin eikä se edes päivitä lukijoiden metodi- ja analyysitekniistä tietämystä. Molemmilta osin se tosin saattaa johdattaa heitä uusillekin jäljille.

VTV:n ja sen tuloksellisuustarkastuksen sekä useiden akateemisten tutkimus- ja opetusalojen kesken vallitsee tuntuva analogisuutta. Asiaan liittyy se, että tuloksellisuustarkastuksessa vallitsee kiperä suhde kahden

seikan kesken. Ne koostuvat tuloksellisuustarkastuksesta itsestään sekä toisaalta "arvioinnista" ja sen eri muunnelmista. Aihepiirin sanastokin on eriytyneisyydessään ja monikielisyysdessään hankalaa ja erimielisyyksiä aiheuttavaa.

Julkaisun nimi kertoo sekä sen syntytaustasta ja alkuperäisestä tarkoituksesta että siitä prosessista, jolla sisältö on muotoutunut. VTV järjesti eduskuntatalon auditoriossa 15.1.2010 koulutustilaisuuden, jossa pidettyihin esityksiin useimmat artikkelista perustuvat. Kirjoittajat kehittivät tekstejään taustana muun muassa ne teemat, jotka nousivat esiin koulutustilaisuuden lopun virkeässä paneelikeskustelu- ja yleisöpalautevaiheessa. Teokseen sisältyy myös paneelikeskustelu- ja yleisövaiheen tulkittu tiivistelmäluku.

1.2 Julkaisun rakenne: toisiaan risteävät haarautuvat polut

Rakenteeltaan julkaisu koostuu VTV:n ylijohtajan Vesa Jatkolan taustoitavasta esipuheesta, julkaisun tarkoitusta ja rakennetta koskevasta johdantoartikkelista, kuudesta varsinaisesta artikkelista sekä paneeli- ja yleisökeskustelun tiivistävästä tulkintaluvusta. Retorisen taidon 2500-vuotisen perinteen mukaisesti vaatimuksiin kuuluu se, että kullakin esityksellä tulee olla naseva ytimensä.

Mikä on se "pointti", joka mielekkäällä ja huomiota vangitsevalla tavalla kytkee julkaisun *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen* eri luvut toisiinsa? Tuon pointin muodostaa kysymys siitä, mitä tuloksellisuustarkastus oikein on. Ylittämättömäksi ongelmaksi ei muodostuisi edes se, vaikka joutuisimme päättämään, ettei ole selvää, mistä kohteessamme on kysymys. Vaikkakin kiusallista, tuollainen "oleellinen kiistanalaisuus" on ammatillisesti, älyllisesti, tieteellisesti ja tavallaan myös eettisesti ja esteettisesti haastavaa. Kukapa haluaisi elää pelkkien itsestäänselvyyksien parissa? Kansanvaltainen poliittinen järjestelmäkin on täynnä seikkoja, jotka ovat oleellisesti kiistanalaisia kuten vaikkapa se, mistä on kysymys "demokratiassa", "tasa-arvossa" ja "vapaudessa". Oleellisesti kiistanalaisten kysymysten parissa syntyy "luovaa hierrettä", joka on omiaan tekemään ihmiselämän mielekkääksi ja saattamaan henkilöt yhteen toisten henkilöiden kanssa syntyneiden erimielisyyksien ratkaisemiseksi.

Useille, joskaan ei kaikille, julkaisun varsinaisille kuudelle artikkelille on yhteistä se, että kirjoittajat tarkastelevat eri painotuksin "tuloksellisuustarkastusta" ja toisaalta "arviointia". Näin tekevät erityisesti kirjoittajat Perkinen toisessa ja Ahonen kolmannessa luvussa sekä toisin paino-

tuksin kirjoittajat Rajavaara neljännessä ja Oksanen kuudennessa luvussa. Tuloksellisuustarkastuksen ja tutkimukseen suhteeseen paneutuvat omilla tavoillaan kirjoittajista etenkin Perkinen toisessa, Ahonen kolmannessa, Rajavaara neljännessä ja Oksanen kuudennessa luvussa. Hämäläinenkään ei viidennessä luvussa jätä sitä tekemättä, vaikka hän painottaa "vaikuttavuusarviointia" tieteenalaperustansa tuella.

Kunkin kirjoittajan tausta ja ammatti-identiteetti näkyvät artikkeleissa. VTV:n tuloksellisuustarkastuksen ammattilaisena Perkinen pohtii tuon toiminnan, arvioinnin ja tutkimuksen suhteita. Professori Ahonen puolestaan kirjoittaa yliopistonsa ja alansa professorina tarkastellen tuloksellisuustarkastuksen ja akateemisen tutkimuksen vuorovaikutuspintaa käyttäen tarkastelukehikkomiaan VTV:n toteuttamaa tuloksellisuudentarkastuksensa jäsenystä ja pohtimalla aihepiirin vaatimuksia yliopistojen yhteiskunnalliselle vastuulle. Tehtäväprofiilissaan yliopistonprofessorin ja Kansaneläkelaitoksen johtavan tutkijan tehtävät yhdistävä Rajavaara fokusoii tarkasteluaan "vaikuttavuushallinnaksi" kutsutulla teemalla. VATT:in johdaviin tutkijoihin kuuluva Hämäläinenkin kirjoittaa "niistä härjistä joilla kyntää" tarkastellen perinpohjaisesti ja perehtyneesti kansantaloustieteen näkökulmasta avautuvaa vaikuttavuusarvioinnin kenttää.

VTV:n tuloksellisuustarkastuksen ammattilainen Oksanen paneutuu kuudennessa luvussa pohtimaan tuloksellisuustarkastuksen suhteita tarkastukseen ylipäätään ja toisaalta tutkimukseen. Oksanen rakentaa artikkelissaan tiedonmuodostuksen tematiikan vivukseen vivutukseen Arkimedeen klassiseen tapaan maailmamme uuteen asemaan. Samoin tuloksellisuustarkastuksen VTV-ammattilainen Kalijärvi muistuttaa lukijoita seitsemännessä luvussa siitä oleellisesta seikasta, että toteutuakseen toiminta, ja siksi myös tuloksellisuustarkastus, tarvitsee tekijänsä, joille mahdollisuus omaksua tai muodostaa selkeä ammatti-identiteetti olisi mitä terveltulleinta. Kalijärven artikkelin yhteydessä mieleen nousee hallinnon tutkimuksen huomattavan klassikon *Aaron Wildavskyn* lentäväksi muodostunut lause: "Toimeenpano on kunkin politiikan Akilleen kantapäätä". Ammatti-identiteetti kuuluu niihin panssarisuojauksiin, joilla tuloksellisuustarkastuksen heerokset voivat suojella haavoittuvimpia kohtiaan.

Esitysten jälkeinen paneelikeskustelu antoi selvästi virikkeitä teoksen artikkeleiden lopulliseen muotoutumiseen. Tilaisuuden tuo interaktiivivaihe tarjoaa myös itsenäisen arvokkaan antinsa julkaisulle *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen*. Julkaisu ei jää vain toisiaan seuraavien yksilöintelligenssin väläysten sarjaksi, vaan yltää myös jaettuun ja jopa tietynasteiseen kollektiiviseen intellienssiin.

Julkaisun loppuluvusta muodostuu teemojen ilotulitus, jonka valaisemana soisi kiteytyvän jatkopohdintoja. Interaktiivivaiheessa nousi esiin kysymys siitä, onko tuloksellisuustarkastuksella itsellään nimen-

omaista selkeää identiteettiä. Samoin nousi esiin terveellinen muistus siitä, että tuloksellisuustarkastus toteutuu konkreettisesti maailmassa, jota institutionaalisesti kansoittavat valtion ja sen elinten sekä organisaatioiden lisäksi esimerkiksi kunnat ja Kansaneläkelaitos.

Interaktiivivaiheessa sai tähdennystä klassinen kysymys siitä, missä määrin VTV:n on suotavaa olla tuloksellisuustarkastajan ohella hallinnon kehittäjä. Painokkain vastauskin oli klassinen: VTV osallistukoon siihen rajaan saakka, jonka yli astuttuaan se vaarantaisi riippumattomuutensa tehtävissään. Sen sijaan kohtuullista ”asiakastytyväisyyttä” VTV:n sopii hyvin vaalia. Edelleen keskustelua herätti kysymys siitä, voiko VTV harjoittaa vaikuttavuusarviointia vai tuleeko sen pitää varansa, jotta se pitäytyisi tuloksellisuustarkastuksen piirissä huolimatta analogioista tuohon arvioinnin lajiin. Viimeisenä teemana nousi esiin kysymys, joka kytkee toisiinsa tuloksellisuustarkastustyön ja sen tekijäkunnan vaalimisen: ”Identiteetti vaatii määrätietoista rekrytointipolitiikkaa.”

2 Kolme näkökulmaa tuloksellisuustarkastuksen, arvioinnin ja tutkimuksen vertailuun

Lassi Perkinen

2.1 Johdanto

Ammatillinen identiteetti voidaan määritellä ihmisen käsitykseksi itsestään työntekijänä ja suhteessa työhönsä. Ammatti-identiteetin selkiintyminen edellyttää kykyä erottua muista. Profession puolestaan tarkoitetaan vahvan ja arvostetun yhteiskunnallisen aseman saavuttanutta ammattia. Tässä kirjoituksessa tuloksellisuustarkastuksen professiota ja identiteettikysymystä lähestytään kahdella tapaa:

1. esittämällä tuloksellisuustarkastuksen ohjeeseen perustuen tuloksellisuustarkastuksen oman näkökulman tarkastuskohteeseen eli valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuteen
2. esittämällä kolme mahdollista tapaa, jolla tuloksellisuustarkastusta voi verrata sitä lähellä oleviin toimintoihin: tutkimukseen ja arviointiin.

2.2 Tuloksellisuustarkastuksen lähtökohdat ja näkökulmat

Tuloksellisuustarkastus on Valtiontalouden tarkastusviraston tekemää valtion taloudenhoidon tarkastusta. Perustuslaissa ja tarkastusvirastosta annetussa laissa ei määritetä, minkälaisilla tarkastusotteilla tai -tuotteilla viraston tulee tarkastustehtäväänsä toteuttaa, vaan tämä on jätetty itsenäisen ja riippumattoman viraston itsensä päätettäväksi. Tarkastusvirasto on päättänyt,

että viraston päätarkastustuotteet ovat tilintarkastus, tuloksellisuustarkastus sekä laillisuustarkastus.¹

Tuloksellisuustarkastuksen lähimmät vertailukohtat ovat ulkomaisten tarkastusvirastojen vastaavat toiminnot. Tuloksellisuustarkastusta tai siihen verrattavaa tarkastusta tehdään erityisesti angloamerikkalaisten maiden sekä Pohjoismaiden tarkastusorganisaatioissa. Näissä maissa toiminnoista käytetään esimerkiksi nimityksiä "effektivitetsrevision", "förvaltningsrevision", "performance audit" tai "value-for-money audit".

Valtioiden ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälinen yhteistyöjärjestö INTOSAI on julkaissut tuloksellisuustarkastusta koskevan standardin, jonka mukaan tuloksellisuustarkastus on

"riippumatonta ja puolueetonta hallinnon toiminnan, ohjelmien ja organisaatioiden tutkimusta, jossa tarkastellaan yhdestä tai useammasta näkökulmasta kohteiden taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta, ja jonka tarkoituksena on toiminnan parantaminen."

Tuloksellisuustarkastusta määrittävät seikat

Tuloksellisuustarkastuksen peruseriaatteet ja näkökulmat on esitetty tarkastusviraston antamassa *Tuloksellisuustarkastuksen ohjeessa*. Tuloksellisuustarkastusta määrittävät erityisesti: (1) viraston tehtävä ja toimialue, (2) tarkastustoiminnan yleiset ominaisuudet sekä (3) se, miten virasto on määritellyt tuloksellisuustarkastuksen varsinaisen kohteen eli valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden (tuloksellisuuden).

Viraston tehtävät ja toimialue määritellään perustuslain 90 §:ssä sekä virastosta annetun lain 1–2 §:ssä. Viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tärkeimmät tarkastusoikeuden piiriin kuuluvat tarkastettavat ovat valtion viranomaiset ja laitokset sekä valtionapua saaneet yhteisöt.

Kaiken viraston tekemän tarkastuksen lähtökohtana on yhteys valtionalouteen. Tilintarkastuksessa yhteys valtionalouteen on konkreettinen, sillä tarkastuksen kohteena ovat valtionalouden rahaprosessiin liittyvät toimet. Tuloksellisuustarkastuksessa yhteys valtionalouteen voi puolestaan olla

¹ *Tuloksellisuustarkastuksen toiminnon ja yksikön sekä julkaisusarjan nimi oli ennen vuotta 2009 toiminnantarkastus. Laillisuustarkastuksen kehittäminen aloitettiin vuonna 2009 ja ensimmäiset laillisuustarkastuksen "otsikolla" toteutettavat tarkastukset aloitettiin vuonna 2010. Laillisuustarkastukselle ei perusteta omaa toimintayksikköä kuten tilin- ja tuloksellisuustarkastuksella on, vaan laillisuustarkastus organisoidaan tilintarkastuksen yksikköön.*

suora tai välillinen. Olennaista kuitenkin on, että tarkastettavaan toimintaan käytetään olennaisesti valtion varoja tai sillä on olennainen merkitys valtion tuloille, menoille, kustannuksille tai varallisuudelle.

Tuloksellisuustarkastusta määrittää myös sen identiteetti tarkastamisena. Kaikessa tarkastamisessa on kyse siitä, vastaako jonkin toimijan vastuulla oleva asiantila toimivaltaisten elinten päätöksiä tai näiden ilmaisemaa tahtoa. Tuloksellisuustarkastuksessa tämä tarkoittaa sen tarkastamista, ovatko valtionhallinnossa vastuussa olevat tahot toteuttaneet valtion taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisesti ja eduskunnan tahtoa noudattaen. Muun tarkastuksen tavoin tuloksellisuustarkastus on vastuullistavaa, kohdistuu jo toteutuneeseen toimintaan ja perustaa arviointinsa annettuihin tarkastuskriteereihin.

Vastuullistavuus tarkoittaa, että tuloksellisuustarkastus voi kohdistua vain toimintaan, joka on jonkin toimijan vastuulla tai tämän suorittamaa, ja joka on jo toteutunut. Tarkastus ei voi kohdistua ilmiöön tai käsitteeseen, johon ei liity toimijan konkreettista vastuuta toiminta-alueesta tai vastuuta tehdä jotakin. Tarkastus ei voi myöskään olla ennakoivaa; se voi kohdistua vain toimintaan, jonka joku on jo tehnyt.

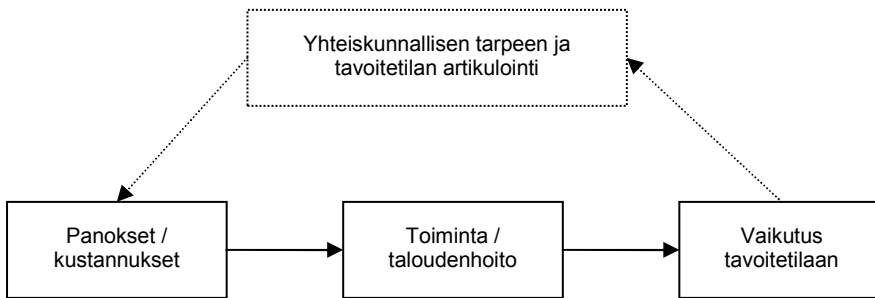
Kaikkeen tarkastukseen liittyy myös ulkopuolisiin kriteereihin perustuva toiminnan arvottaminen. Tuloksellisuustarkastuksessa kriteerit saadaan ensi sijassa säädöksistä, talousarvioista tai eduskunnan muista kannanotoista, ja ne määrittävät tarkastuksessa hyvänä tai tavoiteltavana pidettävän asiantilan.

Tuloksellisuus tarkastuksen kohteena

Virasto on jakanut sille laissa määrätyn tarkastustehtävän siten, että tuloksellisuustarkastuksen päätehtävänä on tarkastaa taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta. Tuloksellisuustarkastuksen ohjeessa termit valtion taloudenhoito ja tarkoituksenmukaisuus on määritelty seuraavasti:

*"Valtion taloudenhoito on toimintaa, jossa viranomaiset käyttävät valtion varoja määrättyjen tavoitetilojen saavuttamiseksi (kuvio 1)."*²

² *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a), kohta 1.7.*



KUVIO 1. valtion taloudenhoidon perusasetelma.

- *"Tuloksellisuustarkastuksessa tarkastetaan, onko valtion taloudenhoito ollut tarkoituksenmukaista. Tämä on tuloksellisuustarkastuksessa tulkittu taloudenhoidon tuloksellisuudeksi. Taloudenhoito on tuloksellista silloin, kun taloudenhoidosta vastaava viranomainen edistää tavoitetilaa mahdollisimman paljon mahdollisimman vähin valtiontaloudellisin kustannuksin. Tämä perustuu yleiseen taloudellisen tehokkuuden periaatteeseen; valtion varoilla tulee saada kokonaisuudessaan aikaan mahdollisimman suuri määrä hyötyjä."*³
- *"Vaatimus valtion taloudenhoidon tuloksellisuudesta voidaan johtaa perustuslaissa mainituista hyvän hallinnon takeista. Hallinnon tuloksellisuusvaatimus on esitetty myös hallintolaissa (434/2003), valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988), valtionavustuslaissa (688/2001) ja virkamieslaissa (750/1994)."*⁴

Kaikissa tuloksellisuustarkastuksissa lähtökohtana on kysymys siitä, ovatko vastuulliset tahot toimineet tuloksellisesti. Tuloksellisuus on myös kaikissa tuloksellisuustarkastuksissa käytettävä yleinen tarkastuskriteeri.

Koska tuloksellisuus tarkoittaa määritelmän mukaan panosten ja vaikutusten optimaalista suhdetta, tulisi kaikissa tuloksellisuustarkastuksissa tuottaa tietoja tuloksellisuuden osatekijöistä: valtion varojen käytöstä, tuloksellisuusketjusta, jossa taloudellinen panos muuntuu toiminnaksi, sekä toiminnan vaikutuksista. Jokaisen tarkastuksen asetelman laatimisessa tulisi huomioida nämä kolme osa-aluetta.

Käytännössä tuloksellisuutta on tarkastuksen keinoin kuitenkin vaikea arvioida. Tällöin tarkastuksissa pyritään arvioimaan sitä, onko talouden-

³ *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a), kohta 1.8.*

⁴ *Emt., kohta 1.12.*

hoidolla luotu riittävät edellytykset tuloksellisuudelle. Yksittäinen tuloksellisuustarkastus voi näin kohdistua tuloksellisuusketjun eri kohtiin tai se voidaan rajata kokonaan esimerkiksi toiminnan ohjausjärjestelmiin. Rajauksen perusteena tulee olla vaiheen olennaisuus ja riski tuloksellisuudelle.

Tuloksellisuustarkastusten kohdentuminen

Lähtökohtaisesti tuloksellisuustarkastuksen kohteeksi valitaan toimintoja, joissa valtion varoja käyttämällä pyritään vastaamaan johonkin (eduskunnan artikuloimaan) yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Näillä toiminnoilla tulisi siis olla itsenäinen, yhteiskunnalliseen tilaan liittyvää tavoite. Tarkastuksessa pitäisi sitten pyrkiä selvittämään, onko valtion varoja käytetty tuloksellisesti tarpeeseen vastaamisessa.

Käytännössä tuloksellisuustarkastus ei kuitenkaan aina kohdistu toimintoihin, joihin voitaisiin liittää "itsenäinen" tuloksellisuuden vaatimus. Poikkeuksia ovat erityisesti valtionhallinnon merkittäviin tukitoimintoihin ja ohjausjärjestelmiin kohdistuvat tarkastukset.

Valtionhallinnon tukitoimintoja ovat erityisesti kiinteistöhallinto, hankintatoimi, tietohallinto, taloushallinto ja henkilöstöhallinto (tai henkilöstöjohtamisen tuki), joilla on merkitystä kaiken valtionhallinnon toiminnan osana. Tarkastuksia suunnataan näihin toimintoihin niiden taloudellisen ja muun merkityksen vuoksi, vaikka niille ei voikaan kovin selvästi määrittää yhteiskuntaan kohdistuvaa "itsenäistä" vaikuttavuutta.

Ohjausjärjestelmillä taas tarkoitetaan kaikkia niitä johtamisen ja hallinnon välineitä ja järjestelmiä, joilla luodaan edellytykset varsinaisen toiminnan tulokselliselle toteuttamiselle. Ohjausjärjestelmät voidaan jakaa niiden laajuuden mukaan esimerkiksi yksittäistä toimintaa koskeviin, hallinnonalakohtaisiin, poikkileikkaaviin tai koko valtionhallintoa koskeviin ohjausjärjestelmiin (kuvio 2).

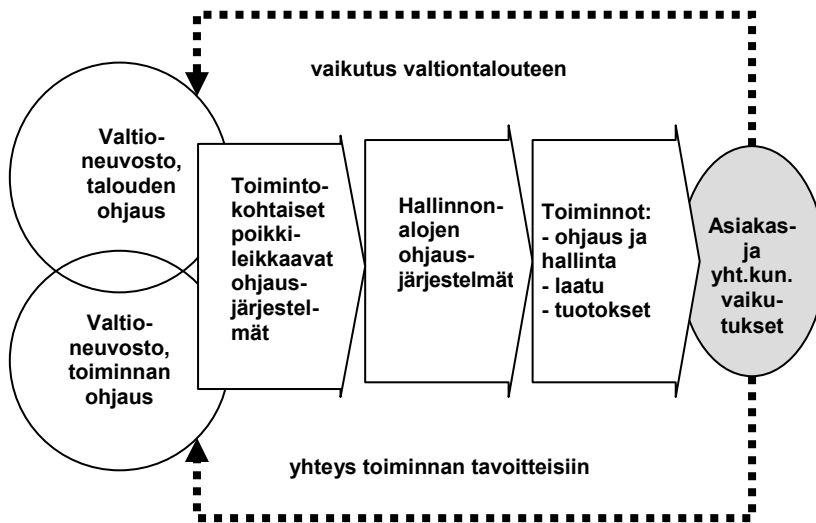
Näistä toimintokohtaiset ohjausjärjestelmät – tai yksinkertaisemmin yhden toiminnan johtaminen – ovat osa normaalia tuloksellisuustarkastusta. Hallinnonalakohtaisiin ohjausjärjestelmiin tarkastusvirasto puolestaan on tehnyt jo joitakin tarkastuksia ja pyrkii edelleen kehittämään ns. ohjausjärjestelmätarkastuksen mallia.⁵ Toimintokohtaiset, hallinnonalarajat ylittävät ohjausjärjestelmät tarkoittavat välineitä, joilla pyritään ohjaamaan, hallitsemaan ja kontrolloimaan useamman hallinnonalan yhteisiä toimintoja ja yhteiseen tavoitteeseen pääsemistä. Tällaisia poikkileikkaavia järjestelmiä

⁵ Ks. esim. *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009a ja 2009b*.

sisältyy muun muassa laajoihin politiikkakokonaisuuksiin kuten terveyden edistämiseen, ilmasto- ja energiapolitiikkaan tai innovaatiopolitiikkaan.

Laajimmin ohjausjärjestelmillä voidaan tarkoitaa valtioneuvostotason välineitä, joilla ohjataan ja hallitaan koko valtiontaloutta ja valtion toimintaa. Talouden osalta näitä välineitä ovat erityisesti kehysmenettely, talousarviomenettely ja peruspalvelubudjetti. Toiminnan ohjauksessa talousarvion lisäksi keskeisiä välineitä ovat hallitusohjelma sekä sen toimeenpano ja seurantamenettelyt, politiikkaohjelmat, peruspalveluohjelma sekä muut valtioneuvoston pysyväluonteiset horisontaaliteemat.

Sekä tukitoiminnot että ohjausjärjestelmät ovat olleet jatkuvasti tuloksellisuustarkastuksen kohteena, vaikka niillä ei olekaan selkeää, omaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yhteistä niille kuitenkin on, että niillä on merkittävä rooli varsinaisen toiminnan tuloksellisuuden osana. Tuloksellisuustarkastuksen suunnittelun ja aihevalinnan tehtävänä puolestaan on arvioida, onko tukitoiminnon tai ohjausjärjestelmän merkitys toiminnan tuloksellisuudelle niin suuri, että se kannattaa ottaa omaksi tuloksellisuustarkastuksen aiheekseen.



KUVIO 2. Ohjausjärjestelmät ja toiminnot tuloksellisuustarkastuksen tarkastuskohteena.

2.3 Kolme näkökulmaa toimintojen vertailuun

Tuloksellisuustarkastuksen identiteettiä voi pohtia paitsi tarkastusviraston itse tekemien määrittelyjen perusteella, mutta myös vertaamalla tulokselli-

suustarkastusta sen läheisiin toimintoihin, erityisesti tutkimukseen ja arviointiin. Tässä kirjoituksessa ei kuitenkaan tehdä varsinaista vertailua, vaan esitetään kolme näkökulmaa, joista toimintojen vertailu olisi mielekästä. Nämä kolme näkökulmaa ovat

1. toiminnon tiedonmuodostuksen periaatteet ja käytännöt
2. toiminnon kokonaisuus alkaen sen tarkoituksesta ja tehtävästä ja päätyen toiminnon raportointiin ja jälkikäsitteilyyn, sekä
3. toiminnon kokonaisuus kontekstissaan, jolloin huomioidaan myös toiminnon volyyymi.

Tiedonmuodostuksen periaatteet ja käytännöt

Tarkastusta yleensä – tai tuloksellisuustarkastusta erityisesti – voi verrata tutkimukseen, arviointitutkimukseen tai vaikkapa arkielämään sillä perusteella, millä periaatteilla ja käytännöillä näissä toiminnoissa muodostetaan tietoa.

Vertailua voi tehdä ainakin kahdella tasolla. Syvällisemmällä tasolla voidaan pohtia eri toimintojen tietoteoreettisia lähtökohtia: minkälaisia oletuksia tiedon mahdollisuudesta, tiedon muodostamisen rajoitteista tai tiedon yleistämisestä näissä toiminnoissa tehdään? Mitä tarkastuksen, arvioinnin tai tutkimuksen keinoin oletetaan voitavan saada selville? Ovatko tiedonmuodostuksen valinnat ja rajoitteet implisiittisiä vai eksplisiittisiä ja miten ne viestitään? Poikkeavatko nämä oletukset toimijoiden ja niiden yleisöjen välillä – ymmärtävätkö esimerkiksi tarkastajat ja poliittiset tai hallinnolliset päättäjät tiedonmuodostuksen rajoitteet samalla tavalla?⁶

Käytännöllisemmällä tasolla toimintojen tiedonmuodostuksen eroja voidaankin vertailla myös aineisto- tai menetelmälähtöisesti. Tällöin voidaan kysyä, eroavatko (tuloksellisuus)tarkastus, arviointitutkimus tai tutkimus aineistolähteiden, aineistojen tai aineistojen hankinnan ja analyysin menetelmien välillä. Mahdolliset erot aineistojen välillä vaikuttavat takaisin tiedonmuodostuksen mahdollisuuksiin.

⁶ *Ymmärtääkö esimerkiksi viraston pääjohtaja, ministeri tai kansanedustaja sen, mitä tilintarkastaja tarkoittaa raportoidessaan, että tarkastus on tehty "riittävässä laajuudessa" sen selvittämiseksi, ovatko tiedot "olennaisilta osin oikeat". Tarkastuksessa termi odotuskuilu viittaaakin asiakkaan tai sidosryhmien tarkastukseen kohdistamiin ylimitoitettuihin odotuksiin.*

Toimintaketjujen kokonaisuus

Laajempi vertailuasetelma toimintojen välillä syntyy, jos tarkastellaan toimintakokonaisuuksia alkaen niiden tarkoituksesta ja päätyen toimintojen raportointiin ja raporttien käsittelyyn. Tällaisen vertailun näkökulmia on esitetty taulukossa 1.

Laaja vertailuasetelma on kiinnostava myös tiedonmuodostuksen näkökulmasta, koska toimintaketjujen osat vaikuttavat myös tiedontuottamisen mahdollisuuksiin. Esimerkiksi tehtävän sääntely tai aiheen valinnan erot jo kertovat rajoitteista siinä, mistä asioista toimijat ylipäänsä voivat tuottaa tietoa.

Myös toimintojen erilaiset tarkoitukset voivat olla merkittäviä; mitä esimerkiksi tiedonmuodostukselle merkitsee, että tarkastuksen pääasiallinen tehtävä on varmistaa, arvioinnin tehtävä kehittää ja tutkimuksen puolestaan tuottaa uutta tietoa? Tuloksellisuustarkastuksen osalta kiinnostavaa on, että toiminnan tausta ja perusta ovat laskentatoimessa ja tarkastuksessa, mutta toiminnallisesti tarkastus siirtyy koko ajan lähemmäs talous- tai yhteiskuntatieteellistä tutkimusta.

Myös laadunvarmistuksen menettelyillä on suora yhteys tiedonmuodostukseen. Tarkastuksessa ja arvioinnissa tarkoituksena on tuottaa tarkastus- tai arviointiraportti, joka tuottaa totuudellisen kuvan nyt tarkastellusta asiasta – tämän vuoksi laadunvarmistus kytketään käsillä olevaan hankkeeseen. Jokaisen hankkeen laadunvarmistus on erityisesti tarkastuksessa tärkeä siksi, että tarkastus on viime kädessä vastuullistavaa: tarkoitus on siis kertoa siitä, onko jokin tehnyt oikein sen, mitä piti tehdä. Tutkimuksen tarkoituksena taas on viime kädessä koko tieteenalan teoreettisen tiedon lisääminen, ja yksi tutkimus on vain yksi tiedonjyvä tässä laajemmassa pyrkimyksessä. Yhden tutkimuksen merkitys tuleekin vasta sen jälkeen, kun tutkimuksen havainnot on muilla tutkimuksilla falsifioitu tai verifioitu.

Toimintojen kokonaisuus

Kolmas ja laajin vertailuasetelma on toimintojen kokonaisuus sekä niiden merkitys tarkastelukohteena olevassa poliittis-hallinnollis-yhteiskunnallisessa kontekstissa. Vertailua voitaisiin tehdä esimerkiksi siitä, mikä merkitys tuloksellisuustarkastuksella, arvioinneilla tai yliopistollisella tieteellisellä tutkimuksella on esimerkiksi ministeriön päätöksenteolle tai eduskunnalle annettavassa informaatiossa.

Tällöin tulee huomioida paitsi toimintaketjut sinänsä, myös niiden volyyymi ts. kuinka paljon tietoa näillä toiminnoilla tuotetaan. Esimerkiksi tuloksellisuustarkastuksen yksikössä työskentelee noin 60 henkilöä ja kertomuksia annetaan vuosittain noin 25, keskimäärin kaksi per hallinnonala.

Valtion toiminnan tuloksellisuuteen eri näkökulmista kohdistuvia arvioin-
teja julkaistaan vuosittain kymmeniä ellei satoja. Tieteellistä samaan aihe-
piiriin kohdistuvaa tutkimusta tehdään vuosittain Suomen yliopistoissa
moninkertainen määrä. Taulukon 1 alimmalla rivillä oleva esimerkki on
Helsingin yliopiston valtiotieteellisestä tiedekunnasta; tiedekunnan tutki-
mustyöhön panostettiin vuonna 2008 lähes 300 henkilötyövuotta.

**TAULUKKO 1. Tuloksellisuustarkastuksen, arvioinnin ja tutkimuksen toiminto-
kokonaisuuden vertailukohtia.**

Toiminto Vertailukohta	Tuloksellisuus- tarkastus	Arviointi	Tutkimus
Tarkoitus	Varmistaa	Kehittää	Tuottaa tietoa
Säätely	PL 90 §, L VTV: "tarkastaa"	--	YOL 6 §: "Tutkimuk- sen vapaus"
Tekijä	VTV	Yritys, henkilö	Tutkija
Rahoitus	Talousarvio (tekijän toimintame- no)	Talousarvio (tilaajan toimintame- no)	Talousarvio (tekijän valtionapu tai ulkopuolinen rahoitus)
Aihe / kohde	Valtion taloudenhoito	Organisaatio ja sen toiminta	Tieteenalalle relevantti ilmiö
Aiheen valinta	Tekijä	Tilaja	Tekijä
Tiedonmuodostus	Todentava menetelmä? Tieteellinen menetelmä?	Tieteellinen mene- telmä? "Konsultatiivinen" menetelmä?	Tieteenanalan hyväk- symät menetelmät
Laadunvarmistus	Tekijän sisäinen	Tekijän sisäinen Tilaja / markkinat	Tekijän sisäinen Muut tutkijat
Raportointi	Tarkastuskertomus, (lähtökoht. julkinen)	Arviointiraportti (lähtökoh. julkinen)	Tutkimusraportti (lähtökoht. julkinen)
"Jälkipyykki"	VTV-kohde- EK: Vastuullistaminen	Arvioitsija-kohde- sidosryhmät? Kehittyminen?	Tiedeyhteisö: falsifointi / verifointi
Volyymi (esim määrärahat, htv:t, julkaisut)	5–7 milj. € 60 hlöä 25 julk.	Vuosittain - kymmeniä? - satoja?	<u>Esim. HY/valt.tdk</u> <u>2008</u> 27 milj. € 296 tutkimus-htv 181 refereeartikkelia

2.4 Tuloksellisuustarkastus on kehittyvää toimintaa

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tuloksellisuustarkastusten tekeminen perustuu lakiin valtiontalouden tarkastusvirastosta, jossa viraston tehtäväksi säädetään "tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista". Säädös jättää viraston itsensä määritettäväksi sen, minkälaisilla tarkastustuotteilla ja -otteilla se tehtävänsä toteuttaa.

Virasto on tehnyt tuloksellisuustarkastuksia 1990-luvun alkupuolelta lähtien, ensimmäiset 15 vuotta tosin toiminnantarkastuksen nimellä. Tuloksellisuustarkastuksen peruslähtökohta on ollut pitkälti sama koko ajan: selvittää, saadaanko valtion varoilla haluttuja asioita aikaan taloudellisesti. Ajanjakson aikana tuloksellisuustarkastus on kuitenkin koko ajan kehittynyt menetelmiään ja prosessiaan sekä tarkentanut käsitteitään ja määritelmiiään. Tarkastustuotteiden ja -otteiden valinta ja niiden kehittäminen on jatkuvaa viraston tekemää tulkinta siitä, miten se parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa sille annettua tehtävää ja miten se itse sille annettua julkista valtaa käyttää. Tuloksellisuustarkastuksen identiteettiä käsitellyt seminaari sekä tämä kirjoitus ovat osa tätä strategista työtä.

3 Tuloksellisuustarkastuksen ja tutkimuksen suhde: tieteen, korkeimman opetuksen ja yliopistojen yhteiskunnallisen vastuun näkökulma

Pertti Ahonen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on äskettäin siirtynyt käyttämään nimekettä "tuloksellisuustarkastus".⁷ Se on korvannut aikaisemman, pitkään palvelleen nimekkeen "toiminnantarkastus". Ruotsin kielelle uusi nimeke käännetään edeltäjänsä lailla yhdyssanalla *effektivitetsrevision*, ja englanniksi on kysymyksessä *performance auditing*. Vieraskieliset nimekkeet eivät tässä tapauksessa auta selventämään, mistä tuloksellisuustarkastuksessa on kysymys. Apuaan eivät tarjoa sen enempää äänten mukainen vastaavuus eri kielten kesken tai mitkään selkeät ja vakiintuneet käännösvastineet. "Tuloksellisuus", *effektivitet* ja *performance* ovat nimittäin kaikkea muuta kuin selviä synonyymeja.

Käynnistäen tarkasteluni muutamilla taustakysymyksillä. Minkä akateemisen tutkimuksen suuntausten ja toisaalta tuloksellisuustarkastuksen kesken vallitsee vastaavuuksia ja miltä osin vastaavuudet sen sijaan ovat heikommät? Mitä akateemisen tutkimuksen suuntia tuloksellisuustarkastuksen harjoittajien saattaa olla perusteltua tuntea ja seurata? Mistä on puolestaan akateemisen tutkimuksen kannalta kysymys ilmiössä nimeltä "tuloksellisuustarkastus" ja sen eri osissa? Minkä akateemisen tutkimuksen alojen tuntemus voi tukea tuloksellisuustarkastajien työtä? Miltä aloilta heitä vastaavasti on kenties syytä rekrytoida? Edelleen, millaisista sisältöaineiksista on perusteltua panna toimeen tuloksellisuustarkastuksen alaan liittyvää akateemista ja soveltavaa tutkimus-, opetus-, koulutus- ja kehittämistoimintaa?

Heti tarkastelun aluksi ilmenee se tosiseikka, että tuloksellisuustarkastus kuuluu hankaliin kohteisiin akateemisten tutkimusalojen ja niitä jäsentävien sellaisten seikkojen kuin erityisesti rajattujen koulutusalojen, oppiaineiden

⁷ *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a, 2010b)*.

ja koulutusohjelmien kannalta. Olemme tekemisissä kahden monelta osin varsin erilaisen logiikan kanssa, nimittäin tuloksellisuustarkastuksen logiikan ja toisaalta akateemisen tutkimuksen logiikan. Toisikseen ne eivät voi tyystin muuttua. Jos niin tapahtuisi, seurauksena olisi huononnut niin tuloksellisuustarkastuksen kuin tutkimuksen kannalta. Hedelmällinen vuorovaikutus ei siis tarkoita kohteidemme sulautumista yhteen. Erään osan yliopistojen yhteiskunnallisesta vastuusta eli niiden niin sanotusta kolmannesta tehtävästä muodostaa joka tapauksessa se, että tuollaista vuorovaikutusta vaalitaan. Tuloksellisuustarkastuksen kannalta kukin yliopisto on puolestaan ikään kuin viisauden valintamyymälä, jolla on osaavalle asiakkaalle paljon tarjottavanaan.

3.1 Ensin puhukoon VTV

Ennen kuin voin selvittää asiaa akateemiselta kannalta, minun on selvitettävä, miten tuloksellisuustarkastuksen rajaa maassamme Valtiontalouden tarkastusvirasto. Vaikka se ei suinkaan ole ainoa tuollaisen tarkastuksen toteuttaja maassamme, se on selvästi johtava taho alallaan.

VTV kohdistaa toimintansa tuloksellisuustarkastuksessaan valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuteen ja laillisuuteen. VTV tarkentaa, mitä se sisällyttää tuloksellisuustarkastuksen alaan. Tarkistin, että Ruotsin *Riksrevisionen* ymmärtää nykyisin vastaavan aihepiirin varsin samaan tapaan kuin VTV meillä. Tarkistin myös, ettei VTV:n uusi tuloksellisuustarkastuksen ohje tuo mukanaan oleellisia muutoksia VTV:n verkkosivustollaan esittämiin määräyksiin.⁸ Niin ei käsitykseni mukaan käy siksi, että VTV lienee halunnut olla liiaksi sitomatta käsiään uudessa ohjeessaan. Niin se olisi kenties joutunut tekemään, mikäli ohje olisi yksityiskohtaisesti lyönyt lukkoon sen, mistä tuloksellisuustarkastuksessa on kysymys ja mihin eri lajeihin se tulee jakaa.

VTV:n esitystä muuttamatta jaottelen sitä hieman pidemmälle kuin virasto on itse tehnyt ja varustan jaottelun osiot numerotunnuksilla. Syntyy jäsentely siitä, että tuloksellisuustarkastukset kohdistuvat seuraaviin seikkoihin:

⁸ *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a, 2010b).*

1. toiminnan
 - 1.1 taloudellisuuteen,
 - 1.2 tehokkuuteen,
 - 1.3 tuottavuuteen ja
 - 1.4 laillisuuteen;
2. varainkäytön
 - 2.1 taloudellisuuteen,
 - 2.2 tehokkuuteen,
 - 2.3 tuottavuuteen ja
 - 2.4 laillisuuteen;
3. asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen,
4. toiminnan vaikutuksiin,
5. valtionapujen vaikutuksiin,
6. ohjausjärjestelmien toimivuuteen,
7. rahoitusjärjestelmien toimivuuteen,
8. eduskunnalle annettavan tuloksellisuusinformaation
 - 8.1 luotettavuuteen ja
 - 8.2 riittävyteen,
9. valtion omaisuuden hoitoon.

Miten voidaan määrittää alustavasti tutkimuksen ja tuloksellisuustarkastuksen suhteet, kun otetaan huomioon VTV:n toteuttama tuloksellisuustarkastuksen rajausta, sen jakautuminen yhdeksään osioon ja lisäksi useisiin alaosioihin? Tarkastelen asiaa seuraavissa jaksoissa.

3.2 Akateemisen tutkimuksen relevanssi tuloksellisuustarkastuksen eri osalualueilla

Joiltakin osin VTV:n rajaaman tuloksellisuustarkastuksen alueelle kohdistuu nimenomaista tieteellistä tutkimusta, jolle rakentuu myös korkeinta opetusta. Tämä koskee erityisesti esittämäni jäsentelyn kohtia 1.1.–1.3., 2.1.–2.3., 3., 4., 5 ja 7.

Perustana kansantaloustiede

Kaikki jaottelun kohdista 1.1–1.3., 2.1–2.3., 5. ja 7. koskevat talouden kysymyksiä. Ainoa kysymykseen tuleva tutkimusala, joka tarjoaa tällöin vankasti tukeaan, on *kansantaloustiede*. Tarkalleen ottaen "taloustieteitä"

onkin vain tämä yksi ainoa huolimatta sen kansainvälisen nimekkeen *economics* monikollisuudesta tai siitä, että alan Nobelin palkinto jaetaan kirjaimellisesti "taloustieteissä" eikä "kansantaloustieteessä".

Kansantaloustieteen lähestymistapoja on tosin suodattanut myös sen tiukimmin rajatun alueen ulkopuolelle eräänlaisiin "pikku taloustieteisiin" kuten teknillisten yliopistoyksiköiden teollisuus- ja tuotantotalouteen, terveystaloustieteeseen ja maassamme Tampereen yliopistossa esiintyviin erityisiin julkisen sektorin taloushallintotieteisiin. Edellisillä aloilla "pik-kutaloustieteet" ovat ylittäneet omiksi maisteri- ja tohtorikoulutuksen oppi-aineeseen. Niiden lisäksi eriytyy oikeustaloustieteeseen tutkimusalue, jolle ei kuitenkaan ole syntynyt erillistä oppiainetta. "Pikku taloustieteen" luonnetta on myös liiketaloustieteellisellä laskentatoimen tutkimuksella. Mitään "yleistä liiketaloustiedettä" tai "yleistä yrityksen taloustiedettä" ei kuitenkaan löydy maamme kauppakorkeakouluyksiköiden oppiainevalikoimasta eikä selvästi edes niiden tutkimusalavalikoimasta. Esiintyy myös sellaisia muodostumia kuin koulutuksen taloustiede, sosiaalitaloustiede, organisaatiotaloustiede ja jopa kulttuurin taloustiede. Mikään niistä ei kuitenkaan ole kiteytynyt yliopistollisiksi oppiaineiksi eikä juuri selvästi erot-tuviksi tutkimusaloikseen.

Yhtäältä "toiminnan" (kohta 1.) ja toisaalta "varainkäytön" (kohta 2.) miellän tässä yhteydessä toisensa poissulkevien tarkastuskohteiden ase-mesta lähinnä toisiaan täydentävien tarkastusnäkökulmien luonnehdin-noiksi. Valtionhallinnossa kysymys on tällöin esimerkiksi sektoriministeriön tai toisaalta finanssiministeriön näkökulmasta tai kunkin ministeriön sisällä yhtäältä sen varsinaisesta toiminnasta vastaavien yksiköiden ja toi-saalta sen taloutta hoitavan yksikön perspektiiveistä. Samoin lähinnä tie-tyksi näkökulmaksi enkä selvästi eriytyneeksi tuloksellisuustarkastuksen erikoisalueeksi miellän "rahoitusjärjestelmien toimivuuden" (kohta 7.). Ilmeisesti varainkäytön taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden (kohdat 2.1–2.3) tarkastuksen, valtionapujen vaikutusten tarkastuksen (kohta 5.) ja rahoitusjärjestelmien toimivuuden tarkastuksen (kohta 7.) kesken vallitsee päällekkäisyyksiä. Identtisiä nuo kohteet eivät sen sijaan suinkaan ole.

Kansantaloustieteelle rakentuvassa tutkimustarkastelussa esiintyvät tarkat vastineet VTV:n tuloksellisuustarkastuksissaan luettelon kohtien 1.1.–1.3. ja 2.1.–2.3. nojalla soveltamille "taloudellisuuden", "tehokkuu-den" ja "tuottavuuden" kriteereille. Taloudellisuus on mielletävissä kus-tannusten minimointi- eli kustannustehokkuuskriteeriksi tuotoksen ollessa vakio. Tehokkuus puolestaan on lähinnä tuotoksen maksimointikriteeri kustannusten pysyessä vakioina. Sen sijaan tuottavuus on kansantalous-tieteessä tavanomaisen intuition kannalta vaikeahkosti mielletävä margi-naalikäsite monien muiden asiantuntemusalojen kuin kansantaloustieteen

itsensä edustajille. Arkisesti on tuolloin tosin monessa tapauksessa kysymys määrämuotoisesta, kvantifioidusta taloudellisuuden ja tehokkuuden mittaamisesta ja erittelystä. Paljon puhuttu maamme valtionhallinnon tuottavuusohjelma on tosiasiasa koostunut pääasiassa erilaisista toimenpiteistä "taloudellisuuden" parantamiseksi voimavaroja supistamalla silti tinkimättä tulosvaatimuksista. Asiasta on VTV:kin vastikään sanonut painavan sanansa tuota ohjelmaa koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan.

Jaottelun kohdan 5. mukaisesti VTV:n huomio suuntautuu myös "valtionapujen vaikutuksiin". Jos näkökulma juontuu nimenomaan kansantaloustieteestä, keskeisiksi muodostuvat kysymykset siitä, onko kukin valtionapu taloudellisesti tehokas ja onko tehokas koko se järjestelmä, joka sääntelee valtionavun myöntäjien ja niiden saajien suhteita. Koska kukin mihinkään määrätarkoitukseen kohdennettu valtionapu aiheuttaa ainakin tiettyjä *tehokkuushäviöitä* verrattuna kohdentamattomaan eli yleisesti saajan maksukykyä vahvistavaan apuun, tuloksellisuustarkastajan tulisi tällaisissa tapauksissa mitä ilmeisimmin tuoda esiin se, kuinka suuria tehokkuushäviöt ovat. Puhtaasti taloudellisessa mielessä olisi tehokkuuden kannalta perusteltua esimerkiksi luopua kaikista nykyisistä joskin sentään harvoista valtionavuista kunnille ja rajoittaa valtion rooli yksistään alueellisten tulo- ja varallisuuserojen tasaamiseen siinä mitassa kuin eduskunta asiasta päättäisi. Poliittiset realiteetit sanelevat kuitenkin sen, että siten tuskin piankaan tapahtuu, vaikka yhdentämistä on valtionapujen piirissä tapahtunut aivan vastikäänkin.

Valtionapujen vaikutusten aihepiiriin kuuluu myös huomio apuihin liittyviin *kannustimiin*. Tuloksellisuustarkastajan saattaa valitettavasti olla vaikeaa tai suorastaan mahdotonta selvittää, mikä on kunkin valtionavun kannustinvaikutus kullekin saajalle tai saajaryhmälle. Kysymys on silti erittäin tärkeä. Aihepiirin kysymyksiin liittyvät myös valtionapujen ja verotuksen yhdistyneet kannustinvaikutukset ja lopulta myös kysymykset siitä, kuinka suppeaksi tai laajaksi oikein rajataan se "valtionapujen" ala, jota VTV tarkastaa. Tärkeitä ovat myös kysymykset vuoden 2009 Nobel-ekonomistin *Oliver Williamsonin* tähdentämisestä transaktio- eli liiketoimintakustannuksista, jotka saattavat vaivata esimerkiksi hankintojen ulkoistus- ja muita kvasimarkkinamenettelyjä.⁹ Transaktiokustannuksia aiheutuu myös yksinkertaisesti kustakin muutosprosessista, ennen kuin sen seurauksena vakiintuu uusi, vakaa tila.

Monet niistä kysymyksistä, jotka koskevat "valtionapujen vaikutuksia", tavataan myös "rahoitusjärjestelmien toimivuuden" aihepiirissä. Rahoitus-

⁹ *Williamson (1996)*.

järjestelmiä on myös monia muita kuin valtionapujärjestelmät kuten verorahoitus, sen kääntöpuolena rahoitus verotuin, otto- ja antolainaus eri muunnelmineen sekä lisäksi laajoissa organisaatioissa ja organisaatiojärjestelmissä ja -verkostoissa sovelletut moninaiset sisäiset rahoitusratkaisut, joista eräät lähenevät markkinoita jäljittelevien "kvasimarkkinoiden" muodostamista ja ylläpitoa tehokkuuden nimissä. Myös kaikissa noissa muissa rahoitusjärjestelmissä ovat tähdellisiä esimerkiksi sellaiset mainitut seikat kuin kannustimet ja transaktiokustannukset.

En voi tässä yhteydessä erikseen kehitellä tiettyä tärkeää talouden kysymyksiin liittyvää teemaa, jonka miellän merkittäväksi myös tuloksellisuustarkastukselle sekä sen ja akateemisen tutkimuksen suhteille. Kysymys on siitä, missä määrin monet seikat, joita sinänsä käynnistetään ja pannaan toimeen "talouden" merkeissä esimerkiksi "taloudellisuuden", "tehokkuuden" ja "tuottavuuden" parantamisen nimissä, ansaitsevat tuon nimityksen, jos asiaa tarkastellaan laadultaan varmistetusta kansantaloustieteen näkökulmasta. Onkin tärkeää valppaasti seurata myös tuloksellisuustarkastuksissa sitä, milloin on kysymys *pyyteellisistä retorisista menettelyistä*, joissa "talouden" hyvää nimeä käyttelemällä pyritään muodostamaan sellaista väentövoimaa, että haluttuja ratkaisuja kyettäisiin saamaan aikaan. Kuten kansantaloustieteilijät hyvin tietävät, heidän alansa tietämys on alituisen laajan *vulgarisoinnin* ja *muun väärinkäytön* kohteena. Eihän esimerkiksi "yksityinen sektori" tai "yritys" ole periaatteessa tehokkaampi kuin "julkinen sektori" tai "virasto", vaikka toisinaan, eikä edes perin harvoin, niin esitetään. Sen enempää ei jokainen uhka, jonka "talouteen" vedoten esitetään väijyvän nurkan takana, vallitse muualla kuin siinä kauhukuvassa, jonka uhkailija maalailee suostutellakseen yleisöään kannalleen. Kukin kysymyksessä oleva asia tulisikin jättää empiirisen koettelun varaan. Tosin kansantaloustieteilijät kiistelevät usein myös keskenään muun muassa politiikkasuositusten aihepiirissä.¹⁰

Perustana oikeustiede

VTV:n tuloksellisuustarkastuksen luonnehdinnan pohjalta laatimani jaottelun alakohdissa 1.4 ja 2.4 on kysymys "laillisuudesta". Vaikka saattaisi näyttää, että kysymys olisi mekaanisesta säädännäisten normien noudattamiseen kohdistuvasta selvittelystä, nykyaikainen oikeustieteellinen tutkimus näkee asian paljon avarammin.

Jo vuosikymmeniä sitten kiistautui se käsitys, että lainsäädäntö voisi yksiselitteisesti tarjota toimintaohjeet kunkin yksittäisen tapauksen ratkaise-

¹⁰ Ks. Heinonen ja Kakkuri-Knuutila (1998).

miseksi. Sen sijaan tarvitaan laintulkintaa paitsi oikeusistuimissa ja otettaessa lain määräykset huomioon toimeenpanossa, myös osana tarkastustoimintaa. Tätä perua on itse asiassa se, edelleen myös VTV:n (ks. esim. 2010b, us. kohdin) toiminnassa tärkeä jaottelu, jonka mukaan huomiota kiinnitetään niin "laillisuuteen" kuin "tarkoituksenmukaisuuteen" tarkastuksen kriteereinä.¹¹

Jo vanha on se periaate, että lainsäädäntöä on syytä tulkita selvittämällä *lainsäätäjän tarkoitukset*, kun se on saattanut tietyt normit voimaan. Uudemman, *finalistiseksi* kutsutun oikeudellisen sääntelyperiaatteen mukaan lainsäädännön normit puolestaan saatetaan voimaan niitä soveltamalla ajettujen tarkoituserien toteuttamiseksi.¹² Tuon käsityksen mukaan *Die Normen dienen den Zielen*, ”oikeusnormien tehtävänä on edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista”. Jälkimmäisessä tapauksessa laillisuuden ja tiettyjen muiden näkökohtien selvittämisestä muodostuu joiltakin osin päällekkäistä. Tämä koskee myös tuloksellisuustarkastusta, kun tarkastaja selvittää, onko tarkastettava toiminta toteutunut lainsäädännössä julkilauttujen tavoitteiden mukaisesti, ovatko nuo tavoitteet muuten toteutuneet ja onko toiminnalla lisäksi ollut sellaisia sivuvaikutuksia, jotka on myös otettava huomioon.

Oikeustieteilijän lähestymistapaa tuloksellisuustarkastukseen luonnehdin monien havaintojeni perusteella etupainotteiseksi verrattuna siihen tapaan, jota soveltaa esimerkiksi talous-, valtio-, hallinto- tai sosiaalitieteilijä.¹³ Kysymys on hyödyllisestä lisästä jälkikäteistä tarkastelua painotta-neisiin moniin muihin arvioinnin lähestymistapoihin. Etupainotteinen ja jopa ennakkollinen ote eli *ex ante* -ote soveltuu yhteen hyvin myös Euroopan unionin toimielinten soveltamien aihepiiriin lähestymistapojen kanssa. Sitä paitsi EU-oikeutta ja sen normeihin kohdistuvaa tulkintatoimintaa luonnehtivat muutenkin monet selvät nimenomaan finalistiset piirteet.

Sanotusta ei kuitenkaan johdu, että tuloksellisuustarkastaja voi lyödä laimin toisinaan ”pykäläjuridiksi” arvostellut näkökohdat. Myös niihin hänen on ilmeisesti kiinnitettävä huomiota, jos niitä nousee esiin hänen paneutuessaan toimintaan ja varainkäyttöön tarkastuksissaan. Tarvittaessa tarkastaja kuitenkin luovuttaa asian poliisi- ja syyttäjäviranomaisten ja oikeusistuinten haltuun.

¹¹ *Klassikkona ks. esim. Merkikoski (1938).*

¹² *Ks. esim. Klami (1979).*

¹³ *Ks. esim. Tala (2005).*

VTV:n laatiman tuloksellisuustarkastuksen jaottelun tarkennukseni kohdissa 3. ja 4. on kysymys yhtäältä huomiosta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja toisaalta toiminnan vaikutuksiin. Kumpikin kohta sijoittuu selvästi "arviointina" eli "evaluaationa" tunnetun toiminnan alaan. Tästä ei ole epäilystä sen enempää käytännön kuin tieteellisen tutkimuksen kannalta. Rajatuimmassa mielessä arvioinnin alaan sijoittuu tavoitteiden saavuttamista koskeva selvittely. Yksistään siksi, ettei kaikella toiminnalla ole ainakaan selvästi asetettuja tavoitteita tai että sinänsä asetetut tavoitteet ovat kenties ylimalkaiset ajatellen monia käytännössä vastaan tulevia tilanteita, myös toiminnan vaikutusten selvittäminen sellaisenaan on ilmeisen perusteltua.

Asiaa monimutkaistaa tässä yhteydessä se seikka, että arvioinnin eli evaluaation käytännön ja tutkimuksen kentät ovat monin tavoin ja joiltakin osin jopa pahan kerran eriytyneet ja jakaantuneet. Syynä ovat ne moninaiset yleisfilosofiset ja tieteenfilosofiset, teoreettiset, metodiset ja analyysitekniset lähestymistavat, joita alalla esiintyy ja joista monilla on suorastaan kiihkeitä ja kaikkea muuta kuin moniarvoisuuteen suostuvia kannattajiaan. Tälle emme mitään voi, ja siksi meidän on suostuttava elämään moninaisuuden keskellä ja toivomaan, että moniarvoisuuskin saavuttaa sijaa. Mihinkään tiettyyn käsitykseen arvioinnista meidän ei tulisi mielestäni yksiarvoisesti sitoutua siitä huolimatta, että houkutus tähän saattaa ilmetä. Tuloksellisuustarkastuksenkin alueella on valitettavasti esiintynyt kapea-alaisia pyrkimyksiä naulita teesit muka ”ainoasta oikeasta” tulkinnasta, joka määritteli sen, mistä arvioinnissa eli evaluaatiossa on kysymys. Tuonkin asian tutkiminen on kuitenkin empirian kysymys.

Kypsän ja valaisevan tulkinnan arvioinnin eli evaluaation aihepiiristä esittävä toimittamassaan teoksessa *Marvin C. Alkin* ja asianomaisen teoksen muut kirjoittajat.¹⁴ Alkinin teoksen perusteella voidaan erottaa ensinnäkin (a) tavalla tai toisella kokeelliseen lähestymistapaan perustuvat arviointisuunkaumat. Niihin lukeutuvat paitsi varsinaiseen kokeelliseen lähestymistapaan ja sitä eri tavoin pehmentäviin kvasikokeellisiin lähestymistapoihin perustuvat sovellukset, myös ”ei-kokeellinen” arviointi sikäli, että sitäkin on pyritty ymmärtämään nimenomaan kokeellisuuden tarjoamasta tarkastelunäkökulmasta. Akateemisen tutkimuksen kannalta kokeellisuuden vanhimmalle taustalle sijoittuvat luonnontieteet ja niiden tapaan tutkimustaan harjoittavat lääketieteet, teknilliset tieteet ja tiettyssä mielessä

¹⁴ *Alkin (toim.) (2004); ks. myös Donaldson ja Lipsey (2006).*

myös psykologia niiltä osin kuin se on otteeltaan käyttäytymistieteellistä. Noihin alkulähtökohtiinsa nähden kokeellinen saati kvasikokeellinen arviointi on kuitenkin aikaa sitten huomattavasti itsenäistynyt. Kokeellista tutkimusta esiintyy myös eräillä kansantaloustieteen erikoisaloilla.¹⁵

Toiseksi voidaan Alkinin tapaan erottaa (b) eri tavoin "arvoja" korostavat arviointisuuntaukset. Arvoihin saattavat lukeutua esimerkiksi "tasa-arvo", julkisen tai yksityisen koulun, sairaalan tai muun toimintayksikön tai varojen käyttelijän *accountability* eli "tilivelvollisuus" tietyille päätöksentekijöille tai muille tärkeille tahoille kuten kunnalliselle lautakunnalle, laitoksen johtokunnalle tai palvelujen käyttäjille tai – kouluissa – heidän vanhemmilleen. Arvoja saattaa myös jäsentää siihen saakka alakynnessä olleiden tai muiden omaehtoiseen aktiivisuuteen alustavasti vaikeasti kykenevien tahojen – esim. kehitysvammaisten, kroonisten sairaiden, pitkäaikaisten toipilaiden, vaikeista oloista saapuneiden maahanmuuttajien ja pakolaisten – *empowerment* eli "valtaistaminen". Akateemisten tutkimusalojen kannalta taustalle sijoittuvat tällöin alkujaan etenkin kasvatustieteet, vaikka tätä seikkaa ei ole pitkään etnisesti vakaan kaksikielisen maamme koulutusjärjestelmän oloissa vahvasti korostettu. Toinen maininnan arvoinen taustatutkimusala koostuu sosiaalitieteistä. Uudempina aloina voidaan mainita myös ympäristötieteet¹⁶ ja terveystieteet¹⁷, kehitysmaatutkimus ja sen lähitieteet.

Kolmanneksi Alkinin mukaan esiintyy (c) arviointitulosten hyväksikäyttöä korostavia arviointisuuntauksia. Niiden piirissä keskeinen on *Michael Q. Pattonin* nimi. Mainittakoon myös *John M. Owenin* teos, jossa näkökulma arviointiin on samoin vahvasti arviointitulosten hyväksikäyttöä tähdentävä.¹⁸

Alkinin teoksessa sovellettua kolmijakoa pidän hyödyllisenä myös tuloksellisuustarkastusta ajatellen sikäli kuin se koostuu lähinnä arvioinnista tai sitä vastaavasta toiminnasta. Kysymys on silti vain yleiskuvasta ja karkeasta käsitteellisestä työkalusta, jota joudutaan sopeuttamaan ajatellen sen soveltamista erilaisissa konkreettisissa yhteyksissä.

Tuloksellisuustarkastuksen arviointikomponentin ja akateemisen tutkimuksen keskinäinen suhteutus ei ole ongelmatonta siitä huolimatta, että arvioinnin kenttä voidaan kuvatulla tavalla jokseenkin tyydyttävästi jäsentää. Mitään sellaista tutkimusalaa, yhtä tai useampaa oppiainetta tai koulutusohjelmaa ei maassamme nimittäin ole vakiintunut, jonka aiheena olisi

¹⁵ Ks. tarkemmin *Hämäläisen esitys tässä julkaisussa*.

¹⁶ Esim. *Mickwitz ja Birnbaum (2009)*.

¹⁷ Ks. *kotimainen klassikko Sintonen (1981)*.

¹⁸ Ks. *Patton (2008); Owen (2007)*.

nimenomaan "arviointi". Muutaman professuurin pätevyysalaan arviointi sentään havaintojeni mukaan nykyisin kuuluu. Maailmalla tuollaisia kiteytyimiä sen sijaan esiintyy, lähinnä koulutusohjelmina, joissa voi edetä aina tohtorin tutkintoon saakka. Silti yleisesti pitää silti paikkansa se päätelmä, että vaativimpia tuloksellisuustarkastuksen tehtäviä toteuttavien tarkastajien koulutustaustat ovat eri maissa yleensä varsin moninaiset.

3.3 Tutkimuksen ja tuloksellisuustarkastuksen hankalammat vuorovaikutuskentät

Tietyiltä, merkittäviltä osin vastaavuudet yhtäältä tuloksellisuustarkastuksen ja toisaalta akateemisen tutkimuksen kesken ovat rajoitetut. Tämä koskee VTV:n esittämän luettelon perusteella numeroimiani kohtia 6., 8.1., 8.2. ja 9. Noilta osin tuloksellisuustarkastuksen suhteuttaminen tutkimukseen muodostuu erityisen haasteelliseksi. "Ohjausjärjestelmien toimivuus", "informaation luotettavuus", "informaation riittävyys" ja "omaisuuden hoito" kuuluvat kukin kysymyksiin, jotka sovittuvat korkeintaan vaillinaisesti yhteen tutkimuksen piirissä sovellettujen ja otelujen ja tarkastelutapojen kanssa.

Polttopisteessä eduskunnalle annettava "tuloksellisuusinformaatio": tilastotiedettä, tietojenkäsittelytiedettä ja kansanvaltaista parlamentaristista valtio-oppia

Informaation luotettavuutta koskevalle tarkastelulle tarjoavat tukeaan muun muassa tilastotieteen sovelluksista tutut "intersubjektiiivisen reliabiliteetin" ja "intrasubjektiiivisen reliabiliteetin" käsitteet. Edellisen nojalla informaation muodostumisen ei tulisi liialti riippua siitä, kuka sitä muodostaa. Jälkimmäisen mukaista on puolestaan se, että mikäli sama henkilö muodostaisi uudelleen tietyn informaation lähtökohtien ollessa samat, tulos pysyisi samana. Euroopan unionin harjoittaman talouspolitiikan koordinoinnin sekä Euroopan rahajärjestelmän tietyiltä osin yhteen kytkeytyvät kriisit ja jopa globaalit finanssikriisit juontuvat tietyiltä osin nimenomaan informaation luotettavuusongelmista. Onhan tuskin aiheetta esitetty arviointeja siitä, että eräät jäsenvaltiot ovat suorastaan systemaattisesti vääristelleet antamiaan tietoja niin julkisen taloutensa kuin kansantaloutensa tilasta, kunnes laskuja nyt sitten makselevat sääntillisempinä pysytelleet jäsenvaltiot. Maailman johtavia "finanssitavaratalojakin" ja myös muita yrityksiä on puolestaan globaalisesitkin näkyvästi kaatunut konkurssiin, kun

niiden piirissä ovat päässeet vallalle tyystin kyseenalaiset ja päivänvaloa kestäättömät menettelyt.

Eräiden akateemisten tiedonalojen kuten tietojenkäsittelytieteen tuella voidaan tarkastella informaation luotettavuuden tiettyjä erityiskysymyksiä. Polttopisteeseen voidaan ottaa muun muassa tiedon saatavuuden (*access, retrieval*) sekä tieto- ja informaatiojärjestelmien käyttäjäläheisyyden ja järjestelmien toimintavarmuuden ongelmakysymykset. Niihin kuuluvat myös ne haasteet, joita tarjoavat eri tarkoituksia varten laaditut ja kenties eri valmistajien suunnittelemat järjestelmät, joiden toiminta tulisi kuitenkin sovittaa saumattomasti yhteen. Tämä on kysymys, jonka tuntee omasta kokemuksestaan nykyisin myös jokainen yliopistossa toimiva professori-keskijohtaja tehtävissään menoja aiheuttavien aikeiden ja sittemmin vastaavissa asioissa syntyneiden laskujen hyväksyjänä tai operoidessaan nyttemmin elektronisoituneissa ulkoisen rahoituksen hakujärjestelmissä.

"Informaation riittävyys" on erityisen kiperä kysymys siitä syystä, että informaation käyttäjän tarpeista ja preferensseistä riippuu, katsooko tuo taho, että se saa riittävästi informaatiota ja riittääkö sille sen pyynnöstä toimitettu informaatio sen tarkoituksiin. Tiettyjä kosketuskohtia vallitsee tämän problematiikan ja toisaalta arviointialalla korostetun tiedon hyväksikäytön aihepiirin kesken. Sen enempiä riittämätön kuin epäluotettava informaatiohan tuskin täyttää alkuunkaan sille asetettavat hyödyllisyyden ja käyttökelpoisuuden kriteerit. Kelvotonta on myös sinänsä riittävä ja luotettava informaatio, jota käyttäjä ei voi hyödyntää esimerkiksi lakkoi-levien tai levottomasti alati muuteltavien tietojärjestelmien johdosta.

Eduskunta ei ole mikä tahansa tuloksellisuusinformaation käyttäjä. Päinvastoin, se on kaikkea muuta: se on maamme ylin valtioneelin, jonka kansalaiset valitsevat vaaleilla käyttäen siten kansanvallan periaatteen mukaisesti sitä valtiovaltaa, joka kuuluu perustuslain nojalla yksin heille. Maamme hallitus puolestaan on asemassaan pysyäkseen riippuvainen eduskunnan osoittamasta poliittisesta luottamuksesta. Maamme kansanvallan keskeisen tukipilarin parlamentarismiin oleellisiin periaatteisiin kuuluu se seikka, että eduskunta voi enemmistö päätöksellään milloin tahansa riistää hallitukselta sen poliittisen luottamuksen, jolloin hallituksen tulee erota tehtävistään. Sen enempiä tuloksellisuus kuin mikään muukaan kriteeri ei ole erikoisasemassa, kun eduskunta punnitsee hallituksen poliittista luottamusta. *K.J. Ståhlbergin* sanoin oleellista on sen sijaan yksinomaan ”se..., että hallituksella on eduskunnan luottamus... katsomatta siihen, mistä syystä luottamus on tai puuttuu”.¹⁹

¹⁹ 1931 vp., *Pöytäkirjat II*, 13.121.1931, s. 1139.

Huolimatta siitä, ettei tuloksellisuusinformaatiolla ole erityisasemaa joukossa niitä kriteerejä, joilla eduskunta voi punnita hallituksen toimia, tuollainen informaatio on silti oleellisen tärkeää. Jos eduskunnan tehtävät jaetaan totunnaiseen tapaan kolmia lainsäädäntöön, valtiontaloutta koskevaan päätöksentekoon ja valvontaan, tuloksellisuusinformaatio palvelee ensisijaisesti noista tehtävistä kolmatta. Samalla se kuitenkin tukee kahden muunkin tehtävän toteuttamista.

Edelleen, tuloksellisuusinformaatio ei palvele eduskuntaa yksiarvoisesti, vaan se tukee niin hallituspuolueiden kansanedustajia kuin parlamentaarista oppositiota. Vastaavasti tuloksellisuusinformaatio kuuluu niihin perusteisiin, joiden nojalla demokratian pelisääntöjen mukaan kansanedustajat voivat terveesti kiistauttaa eduskunnan toiminnassa niin hallituksen esitykset ja hallituksen muut kannanilmaukset, kansanedustajatovereidensa esittämät näkemykset kuin kenties ne omatkin näkemyksensä, joihin he olivat sitoutuneet, kunnes saapunut lisäinformaatio muodosti perusteen kannan muutokseen. Parlamentaristisen kansanvaltamme ytimen kannalta eduskunnan saaman tuloksellisuusinformaation luotettavuus- ja riittävyysongelmat punoutuvat erottamattomasti yhteen erityisesti silloin, kun kulloinenkin poliittinen oppositio kansanedustajineen kovistelee eduskunnan eri areenoilla hallitusta, hallituspuolueita ja hallituspuolueiden kansanedustajia sen tuloksellisuuden tai tuloksettomuuden perusteella, josta hallitusta on pidettävä vastuullisena. Poliitiikan tutkimuksen piirissä ovatkin nyttemmin elpyneet tarkastelut siitä, kuinka kallisarvoista nimenomaan kansanvallan kannalta on vaalia parhaita parlamentaristisia debaattikäytäntöjä, jotta kansan valitut edustajat voivat parhaiten käyttää valtaansa ja sen kautta kansan heille osoittamaa kansanvaltaa.²⁰

Ohjausjärjestelmät: säätötekniikkaa ja sääntelytapojen kielikuvia

"Ohjausjärjestelmien toimivuuden" arvioin tutkimuksen kannalta myös erityisen kiperäksi tuloksellisuustarkastuksen sille asettamaksi haasteeksi. Ne ajat ovat viimeistään parisen kymmentä vuotta sitten menneet, jolloin akateeminen tutkimus ja sille perustuva opetus olivat intensiivisesti kiinnostuneita "ohjauksesta" eri nimekkeillä (esim. englanniksi *steering* ja *guidance* ja ruotsiksi *styrning*), ohjauksen eri tyypeistä ja ohjausjärjestelmistä. Ajatustaustaan sijoittuu säätötekniikkaa ja systeemiajattelua, jotka ovat paljolti menneet mailleen samaa tietä kuin kommunismi Euroopassa tai kokonaisvaltaiset suunnittelujärjestelmät maamme valtionhallinnossa.

²⁰ Ks. Palonen (2008).

Maamme hallinnon arkikielessä kuulemme kuitenkin edelleen puhuttavan esimerkiksi normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksesta. Kahden liiketaloustieteilijän aluksi julkaiseman teoksen pohjalta²¹ sittemmin yhdessä julkishallintotieteilijän kanssa laatiman teoksen²² käsitteistö iskostui kenties liiankin sitkeään maamme hallintokäytäntöihin ja niiden arkikieleen.

Itse olen kokenut hyödylliseksi muun muassa erään näppärän metaforisen jaottelun ohjauskeinoihin. Jaottelun osiot ovat *carrot* eli "porkkana" eli pääasiassa raha, *stick* eli "keppi" eli pääasiassa negatiiviset sanktiot joko rangaistuksina tai resurssien tai muiden etuuksien epäämisenä sekä *sermon* eli "saarna" eli ohjaaminen informaatiota jakamalla, suostuttelemalla ja muilla sellaisilla keinoilla.²³ "Saarna" on menettely, jota Euroopan unionikin on ryhtynyt käyttämään, kun yhteisöläinsäädäntö ei riitä tai sitä ei ole mahdollista saada aikaan. Menettelytapoihin kuuluvat tällöin esimerkiksi nimityksellä *soft law* kutsuttu sääntely sekä avoin koordinoitimenettely²⁴, jonka vaikutustapaa on luonnehdittu niinkin räväkällä sanayhdistelmällä *naming, blaming* ja *shaming*. Joskin monessa tapauksessa korostuu jokin tietty ohjauskeino, monessa tapauksessa käytetään samaan tarkoitukseen useita keinoja. Eräs huomion kohde myös tuloksellisuustarkastuksessa koostuu silloin sen selvittämisestä, ettei keinojen välillä valitse haitallisia yhteisvaikutuksia.

*Valtion omaisuuden hoito talouspainotteisena governancena,
"hallinnointina"*

Viimeiseksi, mutta ei vähimmäiseksi, jää tarkastelussani valtion omaisuuden hoitoa koskevan tuloksellisuustarkastuksen suhteuttaminen akateemiseen tutkimukseen. Ne ajat ovat menneet jo vuosia sitten, jolloin valtion omaisuus oli yksikäsitteinen kokonaisuus, jota sitä paitsi paljolti hoidettiin varovaisesti ja passiivisesti. Valtiosta on tullut oman omaisuusportfolionsa eli "-salkkunsaa" hallinnoija, joskin tuohon salkkuun sisältyy niin ilmiselvää tarvittaessa vaihdettavaa kauppatavaraa kuin "kruununkalleuksia", joista valtio tuskin luopuu. Kysymyksessä on tietty reaalin sisältö parikymmentä vuotta käytetylle mutta edelleen perin epämääräiselle tutkimuksen ja käytännön palkeilla viljellylle iskusanalle nimeltä *governance*,

²¹ Ahlstedt ja Jahnukainen (1971).

²² Ahlstedt, Jahnukainen ja Vartola (1974).

²³ Bemelmans-Vidéc ym. (1998), Collins ym. (2003).

²⁴ Ks. esim. Ahonen (2003).

jonka voi ainakin tiettyjä käyttäjä varten suomentaa esimerkiksi sanalla "hallinnointi".²⁵

Valtiolla on paitsi irtainta omaisuutta kuten käyttöomaisuutta ja käyttötarvikkeita ja arvopapereita, myös kiinteää omaisuutta. Kuitenkin kuten tiedämme, valtio on vuosien varrella "arvopaperistanut" huomattavasti muun muassa kiinteistövarallisuuttaan. Ilmaus "valtion omaisuuden hoito" pitää sisällään myös sen laajan aihepiirin, joka koostuu valtion osallistumisesta omistajan ehdoin osakeyhtiömuodossa harjoitettuun liiketoimintaan ja muuhunkin toimintaan, jota harjoitetaan valtionaloudesta irroteutuissa omilla itsenäisissä talouksissaan. "Ohjauksen" ja "omaisuuden hoidon" kysymykset risteytyvät keskenään muun muassa valtionyhtiöiden "omistajaohjauksen" aihepiirissä ja nyttemmin myös esimerkiksi siinä aihepiirissä, jossa on kysymys valtion suhteista julkisoikeudellisen yhteisön tai säätiön muotoon uudelleenorganisoituihin yliopistoihimme.

Vaikka niin ei ole ainakaan toistaiseksi tapahtunut säännöksissä, maamme valtio mieltää itsensä "valtioyhteisöksi" samaan tapaan kuin kunnat voivat nykyisen kuntalain nojalla muodostaa "kuntakonserneja", joihin voi ydinkunnan lisäksi kuulua muun muassa liikelaitoksia kuntalain tarkoittamassa mielessä sekä määrättyjä osakeyhtiöitä. Huomattavalta osalta nimenomaan valtion omaisuuden hoitoa tarkastaessaan VTV tarkastaa samalla nykyaikaista ilmiötä nimeltä *governance* eli sitä moninaista hallinnointia, jonka avulla nykyaikaiset julkisyhteisöt ja kansallisvaltiot hoitavat omia ja kansalaistensa asioita.

Tuloksellisuustarkastuksen ja akateemisen tutkimuksen suhteiden monitulkintaisuus ja "oleellinen kiistanalaisuus"

Havaitsen asiaa tarkasteltuani, etteivät älyllisen rehellisyyden rajoissa pyytävässä minkäänlaiset tyhjentävät vastaukset ole mahdollisia kysymyksiin, jotka koskevat tuloksellisuustarkastuksen ja akateemisen tutkimuksen suhteita. Mikä tahansa tarkastelu on abstrahoiva pelkistys, joka luo kohteestaan vain ideaalityyppisen kuvan. Ideaalityyppienhän ehdoin tieteellinen tutkimus elää ja edistyy, vaikka muuta toisinaan väitettäisiin. Toisin sanoen, käytettävissämme olevat käsitteelliset tarkastelutavat ovat tyypillisesti pelkistyskäsitteitä, joissa on tähdennetty juuri senkertaiselle tarkastelulle tärkeitä seikkoja mutta työnnetty muita seikkoja taka-alalle. Soveltuvien muutoksien vastaavasta ilmiöstä on kysymys tieteenharjoituksessa. Jos kansantaloustieteilijäkollegani, sosiaalitieteilijäkollegani ja minä politiikan

²⁵ *Alkujaan ks. esim. Kooiman (toim.) (1993), myös Bevir (2009).*

tutkijana kukin paneudumme aivan samaankin kohteeseen, ideaalityyppi-konstruktiomme muodostuvat luultavasti varsin erilaisiksi.

Jos tarkastelua tarkennettaisiin, huomiota tulisi kiinnittää muun muassa soveltamieni tutkimusaluejaottelujen osioiden välisiin leikkausalueisiin. Muutamia niistä olen itse asiassa viitannut kuten oikeustaloustieteeseen,²⁶ joka nimensä mukaisesti sijoittuu kansantaloustieteen ja oikeustieteen leikkausalueelle. Myös organisaatiotaloustiede on vastaavanlainen hybridikenttä ja -alue,²⁷ ja sellaisia ovat myös esimerkiksi koulutuksen taloustiede, kulttuurin taloustiede ja sosiaalitaloustiede. Edelleen, kansantaloustieteen ja pääasiassa muiden yhteiskuntatieteiden hallitseman arvioinnin eli evaluaation kentän vallitsee kiintoisia ja tärkeitä päällekkäisyyksiä.²⁸ Monet arvioinnin erityisalajat ovat sitä paitsi niin vahvasti erikoistuneita,²⁹ etteivät muiden alojen asiantuntijat kenties kykene halutessaankaan saati kiireissään ehdi perehtymään niillä saavutettuihin tutkimustuloksiin eivätkä niiden muihin sovellutuksiin. Esimerkkeiksi voidaan ottaa ympäristökäytöksen arviointi, sosiaalityön arviointi ja kehitysyhteistyön arviointi yhtäältä ja toisaalta vaikkapa mikä tahansa talouden kysymyksiin paneutuva arviointi, jota vailla tunnustettua talousasiantuntemusta olevat tuskin pääsevät harjoittamaan. Tuohonkaan eivät akateemisen tutkimuksen ja tuloksellisuustarkastuksen keskinäisten suhteiden komplikaatiot suinkaan rajoitu.

²⁶ Ks. Määttä (2006).

²⁷ Ks. Douma ja Schreuder (2008).

²⁸ Ks. Hämmäläisen esitys tässä julkaisussa.

²⁹ Ks. Ahonen, Tala ja Hämmäläinen (2009).

4 Tutkia vai tarkastaa? Näkökohtia arviointitutkimuksesta ja tarkastustoiminnasta vaikuttavuushallinnan välineinä

Marketta Rajavaara

”...on täysin mahdollista tieteellisesti verrata jonkin järjestelyn, lain tai laitoksen tarkoitusta ja sen tosiasiallista vaikutusta. Tällainen vertailu vie itsestään tarkoituksenmukaisuuden arvostelemiseen, yhtä kaikki esitetäänkö tämä arvostelu selvin sanoin, vai annetaanko sen ainoastaan käydä itsestään näkyviin tosiasiaain rinnastamisesta.”³⁰

Vaikutusten kysymyksiä on esitetty ja niihin on yritetty vastata yhtä kauan kuin on harjoitettu yhteiskuntapolitiikkaa. Sen sijaan vaikuttavuudesta on muodostunut keskeinen hallinnan ja tiedontuotannon kysymys vasta 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen ja etenkin 2000-luvulla. Vaikuttavuutta edellytetään tällä hetkellä läpituonevasti kaikkialla politiikassa ja hallinnossa. Vaikuttavuuden käsite on kiinnittynyt lainsäädäntöön, tulossopimuksiin, tarkastuskertomuksiin, tietojärjestelmiin, virkamiesten eettisiin periaatteisiin, kehitysprojekteihin ja tutkimushankkeisiin. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa 19.4.2007 viitataan vaikuttavuuteen esimerkiksi aluepolitiikan, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen, tieteen ja tutkimuksen, yrityspolitiikan, työvoimapolitiikan sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen yhteydessä.

Samaan aikaan vaikuttavuutta selvittelevät tietokäytännöt ovat levinneet kattavasti hallintoon. Vaikutusten ja vaikuttavuuden kysymykset lävistävät politiikkaa, hallintoa, tieteenaloja ja asiantuntijuuksia. Lähes kaikkien julkisen hallinnon toimijoiden edellytetään selvittelevän toimintansa vaikuttavuutta. Vaikutuksia tutkitaan, selvitetään, ennakoidaan, arvioidaan ja tarkastetaan. Vaikutusten arvioimiseksi on kehitetty arviointi- ja tarkastus-

³⁰ Kuusi (1931).

toimintoja, arviointiorganisaatioita, projekteja, kehitysohjelmia sekä tieto- ja ohjausjärjestelmiä. Voidaan puhua vaikuttavuusyhteiskunnasta, jossa vaikuttavuus on tullut keskeiseksi toiminnan vaatimukseksi ja vaikutuksia arvioivien tietokäytäntöjen merkitys on lisääntynyt.³¹

Tässä artikkelissa tarkastellaan erilaisia tapoja ymmärtää vaikutukset ja vaikuttavuus sekä näiden tarkastelutapojen käyttöönottoon liittyneitä yhteiskunnallisen hallinnan muutoksia. Lisäksi pohditaan vaikuttavuuden arvioinnin ja vaikuttavuuden tarkastuksen asemaa, keskinäistä suhdetta ja tiedonmuodostuksen haasteita. Vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin menettelyjen kehityksen kuvauksessa tukeudun tutkimukseeni ”Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen”³², joten tarkempi lähdeluettelo löytyy tästä julkaisusta.

4.1 Tutkimuksen ja tarkastuksen rajojen hämäryys

Mitä eroa on siinä, onko vaikuttavuus tutkimuksen, arvioinnin, selvityksen tai tarkastuksen kohteena? Tarvitaanko näiden tiedonhankinnan menettelyjen erottelua, sillä vaikuttavuuden arviointi näyttää kehittyneen tutkimuksen, politiikan ja hallinnon keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja rajajapinnoille? Michael Power (1997) luonnehtii nykyistä yhteiskunnallisen hallinnan tapaa auditointiyhteiskunnaksi. Yhteiskuntapolitiikan toimeenpanoon ja tutkimukseen saattaa sisältyä entistä enemmän auditoinnin ja tarkastuksen elementtejä, mutta toisaalta tarkastustoiminta on entistä tutkimuksellisempaa.

Helga Nowotнын, Peter Scottin ja Michael Gibbonsin (2004, ss. 4-30) mukaan tiede, yhteiskunta, hyvinvointivaltio, yksityinen ja julkinen ovat menettäneet aiempia sisältöjään, ja niiden rajat ovat hämärtyneet. He painottavat uudenlaisten, avoimien tiedontuotannon järjestelmien kehittymistä. Kansallisvaltioiden heikentyminen, globalisaatio, hallinnollinen hajauttaminen, markkinaistuminen ja uudet tietoteknologiat ovat heidän mielestään uudenlaista tiedontuotantoa eteenpäin vieviä voimia.

Kehityksen myötä yhä useampiin toimintoihin on sisällytetty tutkimuksellisia elementtejä. Kaikista hallinnon toimijoista on tullut vähitellen jonkinlaisia tutkijoita tai arvioitsijoita. Rajankäynti sen suhteen, mikä on tutkimusta ja mikä ei; ja kuka on tutkija ja kuka ei, on käynyt aiempaa epä-

³¹ Rajavaara (2007).

³² Rajavaara (2007).

selvemmäksi. Tästä näkökulmasta vaikuttavuuden tarkastuksen ja arvioinnin rajat saattavat olla liukuvat, ja niiden keskinäisten erojen lisäksi on mahdollista havaita myös yhtäläisyyksiä.

4.2 Arviointi ja arviointitutkimus – veteen piirretty viiva

Arvioinnin katsotaan vakiintuneen vasta 1990-luvulla suomalaiseseen hallintoon eli eurooppalaisittain vertaillen huomattavan myöhään.³³ Etenkin Euroopan unioniin liittymisen myötä arviointien toteutuksesta tuli hallinnossa tavanomaista. Arvioinnin ja arviointitutkimuksen eroa on entistä vaikeampaa määritellä, kun arviointi on tullut entistä kiinteämmäksi osaksi hallinnon arkipäivää ja sisäisten arviointien merkitys on kasvanut. Suomessa ei ole oikeastaan erillisiä arviointitutkijoita, sillä arviointitutkimusta tehdään ja opetetaan useilla aloilla, kuten hallinto-, politiikka-, talous-, insinööri-, terveys-, sosiaali- ja käyttäytymistieteiden yhteydessä. Toisin kuin Yhdysvalloissa ja Kanadassa, arviointi ei ole maassamme yliopistollinen oppiaine. Sen arviointia opetetaan useiden oppiaineiden perus- ja jatko-opinnoissa ja erillisin täydennyskoulutusohjelmin.

Arviointi edellyttää aina empiiristä tiedonhankintaa, ja siinä on kyse valitun toiminnan arvon tai ansioiden määrittämisestä (*merit, worth, and value*) joidenkin erikseen määriteltyjen, julkilausuttujen kriteerien perusteella.³⁴ Arviointitutkimus ymmärrettiin alun perin lähinnä vaikutusten arviointina, mutta aikaa myöten arvioinnin kohteet ovat laajentuneet.³⁵

Arvioinnin tarkoituksia on määritelty esimerkiksi sen mukaan, pyritäänkö sen avulla tilivelvollisuuden todentamiseen (*evaluation for accountability*), uudistus- ja kehittämistyön tukemiseen (*evaluation for development*) tai uuden tiedon hankintaan ja kumuloimiseen (*evaluation for knowledge*).³⁶ Tähän tunnettuun jakoon voisi lisätä myös arviointitiedon tuottamisen uudenlaisen hallinnan mahdollistamiseksi (*evaluation for governance*). Yhteiskuntapolitiikkaa toteutetaan yhä useammin useiden hallinnonalojen yhteistyönä sekä globaalien, kansallisvaltion ja paikallisen tai yksityisen ja julkisen rajapinnoilla.³⁷ Näissä tilanteissa ei ole useimmiten

³³ Furubo ja Sandahl (2002).

³⁴ Ks. Scriven (1991), House (1993).

³⁵ Vedung (1997).

³⁶ Chelimsky (1997).

³⁷ Esim. Stoker (1998), Rajavaara (2006).

osoitettavissa yksiselitteisesti vastuullisia toimijoita saavutettujen aikaansaannosten suhteen, joten yhteishallinnallisen toimeenpanon vaikutuksia selvittelevälle tiedolle on tullut uudenlaista kysyntää.

4.3 Tilastoista vaikutusten ennakointiin

Huolimatta vaikuttavuuden termin keskeisyydestä hyvinvointivaltion hallinnoinnissa ei ole olemassa vain yhtä määritelmää siitä, mitä vaikuttavuus on. Vaikuttavuus on enemmän tai vähemmän sopimuksenvarainen käsite. Tavallisimmin vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, miten hyvin jokin uudistus, palvelu, interventio tai toiminto saavuttaa tavoitteensa. Vaikutusten ja vaikuttavuuden käsitteiden ero on samoin sopimuksenvarainen. On esimerkiksi ehdotettu, että vaikutusarvioinniksi määriteltäisiin ex-ante -luonteinen, ennakoiva tiedon hankinta ja vaikuttavuusarviointi koskisi ex-post -tilanteita, joissa vaikutuksia koskeva tieto hankitaan politiikkatoimen jo toteututtua.³⁸

Vaikuttavuustietoa hankitaan monenlaisissa organisaatioissa, ja esimerkiksi hallinnon tutkijoilla, ekonomisteilla, lääkäritutkijoilla tai yhteiskuntatutkijoilla on tapana lähestyä vaikuttavuuden kysymyksiä hieman eri tavoin. Lisäksi vaikutustiedon hankinnan haasteet ovat muovautuneet hyvinvointivaltion kehityksen myötä. Hyvinvointivaltion hallintaan eri aikoina kehittyneitä vaikutusten arvioinnin menettelyjä niitä vakiinnuttavine instituutioineen voidaan kutsua järkeilytyyleiksi.³⁹ Ne ovat yhteiskuntahistorioitsija ja -filosofi Ian Hackingin (2004) mukaan luokittelun, käsitteellistämisen ja nimeämisen kokonaisuuksia, jotka suuntaavat tiedonmuodostusta uusiin kohteisiin. Järkeilytyylit ovat enemmän kuin tiedonhankinnan menetelmiä, sillä niihin kytkeytyy instituutioita ja keinoja, joilla tiedonmuodostusta vakiinnutetaan. Kunkin järkeilytyylin ”järkeä” pidetään pätevänä järkeilytyylin toimijoiden kesken eikä sitä voi kumota jostain toisesta järkeilytyylistä käsin. Tästä syystä useita vaikutusten järkeilytyylejä saatetaan vakiinnuttaa rinnakkain hallinnossa. Toisaalta erilaisten tietokulttuurien kesken voi syntyä erimielisyyttä siitä, millainen tieto on pätevää. Järkeilytyyleihin ei tukeuduta aivan vapaavalintaisesti, vaan tietoa vakiinnuttavat instituutiot ja niiden saama poliittinen tuki määrittävät sitä, mitä pidetään hyödyllisenä tietona.

³⁸ Ahonen, Tala ja Hämäläinen (2009).

³⁹ Rajavaara (2007).

Yhteiskuntapolitiikkaa kehitettäessä hallinnossa on eri vuosikymmeniä otettu käyttöön useita vaikutusten ja vaikuttavuuden järkeilytyylejä. Niihin sisältyy kaikkiin erilainen idea vaikutuksista tai vaikuttavuudesta. Järkeilytyylien kehitys on esitetty taulukossa 2.

TAULUKKO 2. Vaikutusten ja vaikuttavuuden järkeilytyylit (vrt. Rajavaara 2007).

1880–1920→	Tilastollinen	Vaikutus tarkoituksenmukaisuutena
1950–1960→	Kokeellinen	Vaikutukset kausaalisen syy-seuraussuhteena
1960–1970→	Tavoiteperusteinen	Vaikutukset tavoitteiden saavuttamisena
1960–1970→	Tarveperusteinen	Vaikutukset tarpeiden tyydyttymisenä
1980→	Vuorovaikutteinen	Vuorovaikutteiset asiakasvaikutukset
1980→	Tuloksellisuus	Vaikuttavuus tuloksellisuuden osatekijänä
1990→	Auditointi	Vaikuttavuus läpinäkyvyytenä
1990→	Näyttöperusteinen	Vaikuttavuus katsausten näyttöinä
2000→	Vaikutusten ennakointi	Vaikutusten edellytykset ja niitä ennustavat tekijät

Tilastollinen vaikutusten järkeilytyyli tuli hallinnossa tehokäyttöön 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa, kun kehittyvän kansallisvaltion sivistyneistö ja virkamiehet halusivat tietää väestön elin- ja työoloista ja niihin vaikuttamisen mahdollisuuksista. Tilastoista toivottiin apua muun muassa sosiaalivakuutuksen aikaansaamiseksi. Varhaisessa sosiaalipolitiikan kehittämisessä vaikutusten kysymys liitettiin ennen muuta pohdintoihin siitä, millaiset yhteiskuntapoliittiset ratkaisut olisivat valtion kannalta tarkoituksenmukaisia. Sosiaalipolitiikan puolestapuhuja Eino Kuusi painotti sata vuotta sitten tilastojen mahdollisuuksia, mutta nyt ne ovat hallinnon arkea. Samalla tilastoista on tullut yhä enemmän rekisteriperusteisia.⁴⁰

Suomi kehittyi 1950- ja 1960-luvuilla palkkatyön yhteiskunnaksi, ja hyvinvointivaltio laajentui etenkin sosiaalivakuutuksen alueella. Suunniteluajattelu toi uusia vaikutusten järkeilytyylejä hallintoon eli kokeellisen sekä tavoite- ja tarveperusteisen järkeilytyylin. Niiden perusteella vaikutukset alettiin ymmärtää kausaalisen syy-seuraussuhteena, tavoitteiden

⁴⁰ Alastalo (2009).

saavuttamisena tai tarpeiden tyydyttymisenä. Mittarin käsitteen käyttö yleistyi hallinnossa, ja myös yhteiskuntatutkijat osallistuivat yhteiskuntasuunnittelun ja sosiaali-indikaattoreiden kehittämiseen. Suunnitteluajattelu joutui myöhemmin kritiikin kohteeksi. Indikaattorit jäivät kuitenkin hallintoon, ensin hieman kituen, kunnes niiden merkitys on vähitellen jälleen lisääntynyt. Kokeellista arviointia on katsottu tehdyn Suomessa vähäisesti yhteiskuntapolitiikassa, mutta sillä on ollut keskeinen asema terveysinterventioiden sekä muun muassa kuntoutuksen ja päihdehuollon tutkimuksessa.

Kuntien hyvinvointipalvelut laajenivat Suomessa tuntuvasti 1970- ja 1980-luvuilla, kunnes niiden kehitys pysähtyi lamaan 1990-luvun alussa. Vaikuttavuuden käsite sai jalansijan, kun tuloksellisuuden vaateet tulivat julkista sektoria uudistettaessa hyvinvointipalveluihin. 1980-luvun lopulla alkaneessa politiikan käänteessä hyvinvointivaltion laajentamista alettiin jarruttaa. Uusliberalismi ja uusi julkisjohtaminen tulivat keskeisiksi sosiaalipolitiikan toimeenpanossa. Otettiin käyttöön tulosohjaus ja tilivelvollisuusajattelu. Palveluissa työskenteleviltä alettiin edellyttää oman toimintansa vaikuttavuuden todentamista. Kuntien hallinnossa vaikuttavuuden arvioinnin vaatimukset ilmenivät nähtävästi aluksi hieman nopeammin kuin valtionhallinnossa.

Hyvinvointipalvelujen laajentumisen, sosiaalivaltio- ja suunnittelukritiikin ja kansalaisten voimavaroihin tähyilyn johdosta kunnissa ja järjestöissä alettiin 1980-luvulla kehittää myös vuorovaikutteista järkeilytyyliä, jossa kiinnostuksen kohteeksi tulivat palvelujen käyttäjien tai työntekijöiden kokemat vaikutukset. Toiveita asetettiin työntekijöiden, asiakkaiden ja kuntalaisten keskinäisen vuorovaikutuksen, dialogisuuden ja osallisuuden kehittämiseen palvelutoiminnassa. Vuorovaikutteisen järkeilytyylin kehittämistä motivoi halu ottaa omaa työtä haltuun ja vastustaa ”ylhäältä” tulleita palvelujen tulosmittausta. 1990-luvun puolivälissä laadun käsite ilmaantui hyvinvointipalveluihin. Laatukeskustelu virisi laman jälkioloissa palvelujen leikkausten, laatuongelmien ja henkilöstön uupumisongelmien tullessa julkiseen keskusteluun. Kun palvelutuotannossa alettiin siirtyä markkinaehtoiseen menettelyihin, toimijoiden luottamussuhteiden edellytykset muuttuivat. Teollisuuden ja palveluyritysten laatulähestymistavat otettiin käyttöön hyvinvointipalveluissa. Auditointeja alettiin tarvita palvelutoiminnan läpinäkyväksi tekemiseksi sisä- ja ulkopuolisille, ja tilaajatuottajamallien käyttöönotto on lisännyt niiden merkitystä. Auditoinnin perusideat näyttävät siirtyneen yhä enemmän vaikuttavuuden selvittämiseen.

Näyttöperusteinen järkeilytyyli on tullut yhteiskuntapolitiikkaan 1990-luvun jälkipuoliskolla, ja se on laajentunut vähitellen terveysinterventioista myös muihin toimintoihin, ohjelmiin ja palveluihin. Sen merkitys

lisääntynee entisestään, kun näyttöperusteisen politiikan kehittämisvaateet lisääntyvät,⁴¹ niukentuva talous asettaa entistä tiukempia reunaehtoja palvelutuotannolle, palvelujen markkinaehtoisuutta vahvistetaan ja tilaajatuottajamallit yleistyvät. Yhä useammin vaikuttavuustieto hankitaan systemaattisten kirjallisuuskatsausten avulla. Vaikuttavuusnäyttöjen odotukset liittyvät päätöksentekijöiden ja palvelujen hankinnasta vastaavien toiveisiin kyetä erottamaan vaikuttavat ohjelmat ja palvelut vähemmän vaikuttavista sekä myös palveluntuottajien tarpeisiin vakuuttaa toiminnan uskottavuutta.

Vaikutusten ennakointia voisi pitää ajankohtaisimpana vaikutusten järjestytylinä. Esimerkiksi politiikka- ja toimintaohjelmat, toimeentuloturvaetuksien mikrosimulointi, ympäristövaikutusten arviointi ja kuntoutuksen arviointi sisältävät yhä useammin pyrkimyksiä arvioida vaikutuksia jo etukäteen ennen toimeenpanoa ja selvittää toivottujen vaikutusten aikaansaamisen edellytyksiä.

4.4 Vaikuttavuus – tavoitteiden kirkastamista vai niiden hämärtämistä?

Vaikuttavuuteen liittyy kaksi olennaista kysymystä: mihin halutaan vaikuttaa ja miten voidaan vaikuttaa. Siten vaikuttavuudessa on kyse kahdenlaisista tiedontuotannon haasteista, yhtäältä päämäärien ja tavoitteiden määrittelyn ja toisaalta kausaalisuuden kysymyksistä. Kausaalisten syyseuraussuhteiden hallinnan vaatimukset ovat painottuneet esimerkiksi korkeellisessa tutkimuksessa, katsausnäytöissä ja vaikutusten ennakoinnissa. Sen sijaan esimerkiksi tilastollinen ja rekisteriperusteinen, tavoite- tai tarveperusteinen arviointi, tuloksellisuuden arviointi ja auditointi etenevät edellisiä selkeämmin toiminnalle asetettujen päämäärien ja tavoitteiden perusteella. Sekä kausaalisuuden kysymysten käsittely että päämäärien ja tavoitteiden määrittely ovat vaativia haasteita vaikuttavuuden arvioinnissa. Jo varhaiset sosiaalipolitiikan kehittäjät päätyivät aikoinaan kiistaan arvottamisen kysymyksestä eli siitä, onko olemassa joitakin yhteisesti jaettu yhteiskunnallisia arvopäämääriä, joita voidaan pitää lähtökohtana sosiaalipolitiikalle ja joiden perusteella voidaan arvioida harjoitettavan sosiaalipolitiikan tarkoituksenmukaisuutta.

Vaikuttavuuteen tunnutaan tällä hetkellä viittaavan yhä useammin mainitsematta päämääriä tai tavoitteita, joiden suhteen vaikutuksia tarkastellaan.

⁴¹ Mickwitz (2009).

Siten politiikan ja hallinnon kielenkäytössä vaikuttavuuden termi on alkanut muistuttaa teleologista käsitettä, päämäärän luonteista asiaa jo itsessään. Terveystaloustieteen tutkija Reijo Sund (2008) luonnehtii nykyistä tilannetta seuraavasti:

”Vaikka meillä on jokaisella jonkinlainen käsitys siitä, mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan, on se käsitteenä kuitenkin epämääräinen. Näyttäisi siltä, että epämääräisyys on tarkoituksellista: merkitys hukutetaan abstraktiin hallinnolliseen retoriikkaan siten, että ei enää anneta selkeitä normeja siitä, mitä ja miten asioita pitäisi tehdä, vaan sen sijaan sälytetään poliittinen vastuu asioiden toimeenpanosta epäsuorasti toimijoille muotoilemalla strategiset tavoitteet epämääräisesti.”

Vaikuttavuuteen epäselvästi viittaamalla voidaan siis myös kartella poliittisesti kiistanalaisia hyvinvoinnin päämäärä- ja arvokysymyksiä ja siirtää tavoitteiden määrittelyä politiikan toimeenpanijoille. Tällaisissa tilanteissa toimeenpanijat joutuvat etsimään tilannekohtaisesti parhaiten soveltuvat tavoitteet ja keinot usein riittämättömien voimavarojen reunaehdoissa.⁴²

Vaikuttavuuden arviointiin ja tarkastukseen liittyy siten olennainen haaste: miten muotoilla kriteerit vaikuttavuudelle? On pikemminkin tavanomaista kuin harvinaista, että uudistusten ja ohjelmien päämääriä ja tavoitteita ei ole mainittu tai ne on esitetty epämääräisesti. Tavoitteet eivät välttämättä ole olennaisia, tai ne on määritelty vain jonkin yhteiskunnallisen toimijan näkökulmasta. Tavoitteet eivät myöskään välttämättä ole realistisia tai saavutettavissa. Tavoitteet voivat ilmetä sekä ilmi- että piilotaivoitteina. Tavoitteet voivat muuttua, ja lisäksi toiminnalla saattaa olla ei tarkoitettuja vaikutuksia.⁴³ Jotta yhteiskuntapoliittisten toimien vaikuttavuuden arviointi olisi järkevällä tavalla mahdollista, toimintojen päämäärien ja tavoitteiden tulisi usein olla nykyistä selkeämmin ilmaistuja. Vaikutusten selvittäminen ei ole vain arviointiteknologiaa vaan myös arviointipolitiikkaa, sillä siinä ollaan perin juurin tekemisissä yhteiskunnan arvopäämäärien kanssa.

⁴² Vrt. Sulkunen (2006).

⁴³ Vedung (2004), Rajavaara (2006).

4.5 Vaikuttavuuden tutkimuksen ja tarkastuksen eroja ja yhtäläisyyksiä

Vaikuttavuuden arvioinnilla ja tarkastuksella vaikuttaa olevan joitakin selkeitä eroja. Arviointitutkimuksen riippumattomuus lienee nykyisin epävarmempaa kuin tarkastustoiminnassa, jonka riippumattomuus on yleensä selkeästi määritelty. Arviointitutkimusta toteutetaan useimmiten määräaikaissa projektirakenteissa, kun sen sijaan tarkastuksen organisointi on pysyvämpää vaikka tarkastukset toteutetaan projektiluonteisesti. Arviointi saattaa olla ulkoista, mutta yhä useammin sitä toteutetaan sisäisesti, välittömästi toiminnan yhteydessä. Tarkastustoiminnassa on useimmiten ulkoisesta vaikutusten tarkastelusta, jossa tarkastusta tekevä ei vastaa tarkasteltavien asioiden toimeenpanosta. Arviointitutkimuksilla pyritään uudistusten ja kehittämistyön tietoperusteiseen tukemiseen ja syntyvän tiedon kumuloimiseen. Siinä ei samalla tavoin vastuullisteta toimijoita aikaansaannoksista, kuten tarkastustoiminnassa on mahdollista. Voisi otaksua, että arviointitutkijoiden tavanomaisesti heikosta organisatorisesta asemasta johtuen syntyneen tiedon hyödyntäminen politiikassa ja hallinnossa olisi epävarmempaa kuin tarkastustoiminnassa.

Erojen analysoinnin lisäksi on tarpeen painottaa arviointitutkimuksen ja tarkastustoiminnan yhteisiä haasteita toimintojen vaikuttavuuden selvittämisessä. Julkisten palvelujen hallinnan muutokset, globaalin ja paikallisen hallinnan korostuminen, hallintaan sisältyvä monitoimijuus, yksityisen ja julkisen rajojen hämärtyminen ja palvelujen markkinoituminen ovat yhteisiä tiedonmuodostuksen yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutostekijöitä. Sekä arviointitutkimuksessa että tarkastustoiminnassa empiirisen tiedonhankinnan laatu ja riittävyys ovat avainkysymyksiä. Kummankin tiedonhankinnan pulmia ovat arvottamisen vaikeus ja tähän liittyvä vaikuttavuuden kriteerien määrittelyn hankaluus. Vaikutukset ovat aina osin ennakoimattomia ja systemaattinen vaikutusketjujen osoittaminen on yhteiskuntapolitiikassa useimmiten hankalaa, ellei mahdotonta. Koska vaikuttavuustiedon hankinta on aikaa vievää ja kallista, pitkän aikavälin vaikutuksia harvoin selvitetään. Kumpikin toiminto edellyttää erityisosaamista ja koulutusta, eikä näihin ei ole kiinnitetty Suomessa riittävästi huomiota. Standardit ja eettiset ohjeet eivät vielä riittävästi tue vaikutusten arvioinnin toteutusta. Vaikutusten arviointien tai tarkastusten valmistuttua niiden laadun arviointi on vaikeaa, ja tiedonmuodostuksen laadunhallinnassa riittää vielä kehittämistä. Vaikuttavuustieto on kaikkiaan varsin moniselitteinen keino yhteiskuntapolitiikan hallinnassa, ja tulisi varoa liian kaavamaisista näkemystä politiikan, toimeenpanon ja tutkimuksen suhteista. Vaikuttavuustietoa hyödynnettäneen aina jossain määrin yllätyksellisin tavoin.

4.6 Epävarmuuden hallintaa

Yhteiskuntapolitiikkaan on sisältynyt aina epävarmuutta toimintojen vaikutuksista. Vaikutusten kysymykset murtautuivat kuitenkin uudella tavalla esille 1980-luvun lopulla, kun julkisia hyvinvointivastuita alettiin rajoittaa, uusi julkisjohtaminen tuli käyttöön ja palvelujen markkinaehtoisuutta ryhdyttiin lisäämään. Nämä muutokset yhdistyneenä ylikansallisen hallinnan merkityksen kasvuun merkitsivät vaikuttavuuden käsitteen läpimurtoa hallinnossa. Raija Julkusen (2001) luonnehtimassa jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltioin oloissa niukkuudesta on tullut hallitseva lähtökohta harjoitettavalle yhteiskuntapolitiikalle. Uudet tilivelvollisuuskäytännöt eli tuloksellisuusarviointi ja auditointi sekä näyttöperusteinen järkeilytyyli ovat uuden hallinnan tärkeimpiä järkeilytyylejä vaikka myös aiemmat vaikutusten järkeilytyylit ovat edelleen olemassa.

Yhteiskuntapolitiikkaa kehitettäessä ja toimintoja ylläpidettäessä haluttaisiin hallita epävarmuutta ja epäluottamusta uusia ja entisiä käytäntöjä ja toimijoita kohtaan. Siten vaikutusten arviointia on kehitetty jo hyvinvointivaltiota laajennettaessa, mutta vielä enemmän sen laajentamista jarrutettaessa. Vaikutusten tarkastelun painopiste on siirtynyt vähitellen väestön oloista julkisten ja yksityisten organisaatioiden työntekijöihin: heidän tulee todentaa ja osoittaa näytöin toimintansa vaikuttavuus. Vain ne tahot, jotka panostavat vaikuttavuustiedon hankintaan, voivat osoittaa toimintansa vaikuttavuuden. Vaikuttavuustiedosta on muodostumassa lähinnä veroja maksavien kansalaisten tietoa, eikä sitä hankita tai hyödynnetä tavanomaisesti palveluja käyttävien lähtökohdista. Vaikuttavuusyhteiskunta ei merkitse yhteiskuntaa, jossa vaikutusten tietoa hyödynnetään systemaattisesti. Tiedon käyttäminen ja hyödyntäminen saattavat olla vielä vaikeammin ennakoitavissa olevia prosesseja kuin tiedon tuottaminen.

Yhteiskuntapolitiikan toimijoiden keskinäisen luottamuksen edellytyksissä on tapahtunut nähtävästi 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen olennaisia muutoksia, joiden seurauksena uudenlaisia vaikutusten todentamisen menettelyjä on haluttu ottaa käyttöön. Kun ei ole mahdollista luottaa yksiselitteisesti hallinnon toimijoihin, asetetaan toiveita kaiken läpinäkyväksi tekevään tietoon. Vaikuttavuustietoa haluttaisiin hallinnan ja päätöksenteon tueksi, mutta tiedon aikaansaamiseen ja käyttöön sisältyy myös pulmia. Ne liittyvät siihen, että vaikuttavuusyhteiskunta on pohjimmiltaan monenlaisten ”vaikuttavuuksien” yhteiskunta, jossa ei ole vain yhdenlaisia sääntöjä pätevään tietoon.

5 Vaikuttavuusarviointi

Kari Hämäläinen

5.1 Johdanto

Vaikuttavuusarvioinnille on tilaus. Hallituksen strategia-asiakirjat ja lukuisten työryhmien muistiot ovat peräänkuuluttaneet harjoitetun politiikan vaikuttavuuden parempaa arviointia. Yhtälailla kansalaiset ovat kiinnostuneita hallinnon toimista vaikkapa sosiaali- ja terveystalveluiden osalta. Valitettavasti suuren tarpeen johdosta vaikuttavuusarvioinnin alle on laitettu myös paljon sellaista, mikä sinne ei kuulu.

Kaikki vaikuttavuusarviot eivät tarjoa samantasoista näyttöä arvioitavan ilmiön todellisista vaikutuksista. Tässä artikkelissa pohditaan vaikuttavuuden näyttöjä, kun vaikuttavuus käsitetään arvioitavan kohteen aiheuttamaksi muutokseksi tutkittavassa ilmiössä. Muutos voi olla tavoiteltua, tavoitteista lähtevää tai ei-toivottuihin asioihin kohdentuvaa. Kirjoitusta ei ole tarkoitettu kaiken kattavaksi vaikuttavuuden käsitteen tai arviointitutkimuskentän esittelyksi.⁴⁴ Lähestymistapa on paljon pragmaattisempi ja tavoitteena on tutustuttaa lukija erinäisten vaikuttavuusarvioiden ongelma-kohtiin ja vahvuuksiin. Toivottavasti tämä auttaa lukijaa, kun seuraava lukemattomista tulevista vaikuttavuusarviosta ilmestyy hänen pöydälleen tutustumista varten.

Vaikuttavuuden rinnastaminen muutokseen ei välttämättä ole niin rajoitettavaa kuin ensi ajattelemalta kuvittelisi. Tyypillisesti lainsäädännöllisten uudistusten tavoitteena ei ole lopettaa palvelua, vaan tehostaa jotakin sen osa-aluetta. Hyviä esimerkkejä löytyy vaikka etuusjärjestelmistä, joiden aktivointipyrkimykset eivät sinällään tarkoita, että niitä oltaisiin lakkauttamassa. Tämän kirjoituksen tarkoittamille vaikuttavuusarvioinneilla voidaan selvittää millaisia muutoksia etuusjärjestelmien aktivointi tuo mukanaan. Vaikuttavuusarvioinnille saatetaan esittää kysymys myös etuusjärjestelmien kokonaisvaikuttavuudesta. Tähän ei tämän kirjoituksen menetelmillä pystytä vastaamaan. Mutta ehkä kirjoitus antaa hieman osviittaa,

⁴⁴ *Erilaisista vaikuttavuuden käsitteistä ja arviointikehikoista ks. esim. Ahonen, Tala ja Hämäläinen (2009) ja Rajavaara (2007).*

miksi kysymykseen tuskin koskaan kovin uskottavasti kyetäkään vastaamaan.

Kaikkia palveluita tai politiikkatoimia ei kyetä arvioimaan samoilla kriteereillä. Yleensä rajoittava tekijä on arvioitavan kohteen laajuus. Erinäisistä syistä kokonaisuuksista muodostuu niin suuria, että kukaan ei kykene hahmottamaan niiden yhteisvaikutuksia. Yhtenä viimeisimmistä esimerkeistä on työuran pituutta pohtineen ns. Arvelan työryhmän raportti, jossa esiteltiin useita ehdotuksia työntekijöiden työssä jaksamisen kohentamiseksi. Useat kotimaiset tutkimuslaitokset sekä OECD totesivat, että esitettyjen ehdotusten vaikutusta työuran pituuteen on täysin mahdotonta mitata. Joskus jopa tuntuu, että politiikkatoimet tehdään tarkoituksella niin laajoiksi, että niiden kokonaisvaikutuksista puhumattakaan yksittäisten muutosten vaikutuksista on käytännössä mahdoton saada selvyyttä. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että erilaisten julkisuutta saaneiden politiikkatoimien vaikuttavuuden alle on pyritty niputtamaan kaikki niistä täysin riippumattomatkin positiiviset muutokset.

5.2 Muutos vaikuttavuuden mittarina

Julkisen vallan toimille on asetettu erilaisia tavoitteita. Tyypillisesti toimilla pyritään muuttamaan vallitsevaa olotilaa. Työelämäkuntoutuksella pyritään parantamaan työkykyä, koulutuksella kasvattamaan inhimillistä pääomaa, ympäristöpolitiikan ohjauskeinoilla estämään ilmaston lämpenemistä jne. Muutoksen havainnointi vaatii jollakin tavalla mitattavia suureita. Onneksi monia asioita kyetään mittamaan joko suoraan tai epäsuoraan. Työkyvyn suora mittaaminen on hankalaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei mielekkäitä mittareita olisi löydettävissä. Työkykyä voidaan melko hyvin tarkastella työssäoloajalla tai työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisellä, mitkä riippuvat voimakkaasti työkyvystä. Inhimillistä pääomaa on hankala mitata, mutta sen seurauksena materialisoituvia asioita, kuten esimerkiksi työllistymistä tai ansioita, on helppo seurata. Ilmaston lämpeneminen on puolestaan hitaasti tapahtuva asia, mutta kenties ohjauskeinojen vaikutuksia voidaan hahmottaa hiilidioksidipäästöjen kautta. Monia erilaisille toimille asetettuja tavoitteita kyetään siis arvioimaan mitattavissa olevilla suureilla vähintäänkin epäsuorasti.

Politiikkaa arvioitaessa on hyvä erottaa tavoitteiden saavuttaminen ja politiikan onnistuminen toisistaan. Otetaan esimerkiksi vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus, jossa asetettiin tavoitteeksi kohderyhmän aktiivointiasteen nosto 30 prosenttiin. Tavoitteen saavuttaminen on toki hyvä asia, mutta politiikkatoimen onnistumista se ei vielä todista. Tästä kertoisi vasta

se, että lisääntynyt aktivointi auttaa työttömiä myös työllistymään tai muutoin parantaa heidän elämäntilannettaan.

Luonnollinen tapa arvioida politiikan onnistumista on selvittää, millä tavoin harjoitettu politiikka vaikuttaa sen kohteena olevaan ilmiöön. Yllä olevassa esimerkissä politiikka-arvion pitäisi keskittyä panosten lisääntymisestä kertovan aktivointiasteen sijasta politiikkatoimen varsinaiseen kohteeseen eli kohderyhmän työllisyyteen. Vaikuttavuusarvion tavoitteeksi pitäisi asettaa politiikkatoimen ja tarkasteltavan ilmiön muutoksen syy-seuraussuhteen selvittäminen (politiikkatoimi aiheutti havaitun muutoksen). Tämä on olennaisesti hankalampi kysymys kuin harjoitetun politiikan ja muutoksen riippuvuuden havainnoiminen (politiikkatoimi ja havaittu muutos esiintyvät samanaikaisesti). Syy- ja seuraussuhteeseen pohjautuva vaikuttavuusarvio vaatii mahdollisimman luotettavan käsityksen luomista siitä, mitä olisi tapahtunut ilman arvioitavaa politiikkatoimintaa. Tämän vertaaminen toteutuneeseen kehitykseen kertoo muutoksen, jota vaikuttavuusarvio pyrkii selvittämään.

5.3 Arviointimenetelmien luotettavuudesta

Syy- ja seuraussuhteen selvittäminen vaatii käsitystä siitä, mitä maailmassa olisi tapahtunut ilman harjoitettua politiikkaa. Vaikuttavuusarvion pohjaksi tarvitaan vertailukohta, johon harjoitettu politiikka ei ole vaikuttanut. Yhteiskuntatieteissä vertailukohdan muodostamista hankaloittaa lukemattomien muiden tekijöiden muuttuminen samanaikaisesti politiikkamuutoksen kanssa. Jatketaan aiempaan tapaan politiikkatoimilla, joiden tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen. Nopean talouskasvun aikana kaikki mahdolliset politiikkamuutokset yhdistyvät työllisyysasteen kasvuun. Vastaavasti heikon talouskasvun aikana tehdyt politiikkamuutokset yhdistyvät työllisyysasteen laskuun. Mielekäs politiikka-arvio pyrkii tässä tilanteessa selvittämään, mikä osa työllisyystilanteen muutoksesta johtuu itse politiikkamuutoksesta ja mikä osa yleisestä talouskehityksestä. Toisena esimerkkinä voisi mainita kohorttivaikutuksen. Eläkeikää lähestyvät ikäryhmät ovat koulutetumpia, heidän työuransa ovat parempia ja jopa heidän terveytensä on parempi kuin aiemmin eläkkeelle siirtyneiden kohorttien. Ikääntyneille suunnattujen politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinneissa pitäisi erottaa nämä tekijät harjoitetulle politiikalle annettavista ansioista.

Kaikkia koskettavien muutosten lisäksi vaikuttavuusarvioinnissa on pohdittava, millaista valikoitumista tapahtuu politiikan alaiseksi tulevassa kohdejoukossa. Valikoitumista tapahtuu hallinnon toimesta sekä yksittäisten

toimijoiden päätösten seurauksena. Poliitiikkaa toteuttavalle taholle asetetaan tyypillisesti määrällisiä tai laadullisia tavoitteita. Hallinto saattaa valita politiikkatoimen piiriin henkilöitä tai yrityksiä, jotka auttavat täyttämään asetetut tulostavoitteet. Toisaalta erilaisten tukien kohdalla on hyvin oletettavaa, että tukijärjestelmän piiriin hakeutuvat tuista eniten hyötyvät. Valikoitumisen seurauksena politiikkatoimen ulkopuolelle jätetyt/jättyneet eivät enää kuvaa, mitä tukijärjestelmään osallistuneille olisi tapahtunut ilman toimenpidettä. Valikoitumisen kontrollointi on yksi keskeisistä vaikuttavuusarvioinnin ongelmakohdista.

5.4 Ex-post -arviointi

Palvelun tai politiikkatoimen kohderyhmään pohjautuva arviointi

Yksinkertaisimmillaan politiikkatoimen tehokkuutta tarkastellaan seurantajärjestelmien kautta. Hallinto asettaa toimilleen tavoitteita ja mittaa onnistumistaan tavoitteiden täyttämisen kautta. Seurantajärjestelmät eivät kuitenkaan ole vaikuttavuusarvioita. Esimerkiksi työvoimahallinto seuraa aktivointitoimenpiteiltä työttömyyteen palanneiden osuuksia kolmen kuukauden kuluttua toimenpiteen päättymisestä. Kansainvälisissä tutkimuksissa toimenpiteen jälkeinen työllisyysosuus on havaittu huonoksi mittariksi aktiivisuuden todellisesta vaikuttavuudesta. Heckman ym. (2001) havaitsivat lyhyen aikavälin työllisyystavoitteen tuottavan useassa tapauksessa jopa erisuuntaisia tuloksia kuin yleisesti luotettavana pidetty kokeellinen tutkimusasetelma.

Seurantajärjestelmät eivät kerro todellisista vaikutuksista, koska niistä puuttuu tieto vertailukohdasta. Ne kertovat kyllä tilanteen politiikkatoimen jälkeen, mutta eivät sitä, mitä olisi tapahtunut ilman seurattavaa politiikkatoimintaa. Yksinkertaisin ja usein edullisin tapa hankkia tietoa vertailukohdasta on kysyä päättäjiltä, kohderyhmältä tai joiltain muilta asiaan liittyviltä henkilöiltä politiikan toimivuudesta. Kysely saattaa kohdistua aluetukien kohdalla kuntien päättäjiin, yritystukien kohdalla yritysten toimitusjohtajiin tai kuntoutuksen kohdalla kuntoutukseen osallistuneeseen henkilöön jne.

Kyselyyn pohjautuvan arvion taustaoletuksena on se, että toimenpiteen kohteena olleet henkilöt pystyvät arvioimaan, mitä olisi tapahtunut ilman julkisen vallan tarjoamaa tukea tai palvelua. Tältä osin tutkimustulokset eivät ole kovinkaan ylistäviä. Heckman ja Smith (1998) havaitsivat vain hyvin heikon yhteyden työvoimakoulutuksesta omasta mielestään hyötyneiden osuuden ja kokeellisen tutkimuksen vaikuttavuustuloksen välillä.

Tämän perusteella osallistujat eivät kyenneet hahmottamaan, mitkä heidän mahdollisuutensa olisivat työmarkkinoilla ilman toimenpidettä. Havainto ei ole sinällään kovin yllättävä, sillä yksittäisen toimijan menestymisen arvioiminen on olennaisesti hankalampaa kuin koko politiikan kohdejoukon keskimääräisen menestyksen arvioiminen. Lisäksi vastaajat voivat tietoisesti yliarvioida toimenpiteen vaikutusta joko välttyäkseen loukkaamasta kyselyn tekijöitä, oikeuttaakseen osallistumisen itselleen tai oikeuttaakseen tukien vastaanottamisen mielekkyyden tukien myöntäjälle.

Politiikkatoimen kohteena oleville tehtävän subjektiivisen kyselyn sijasta toinen mahdollisuus on verrata kohderyhmän tilannetta ennen politiikkatoimintaa ja sen jälkeen. Menetelmä nojautuu vieläkin pelkästään politiikkatoimen kohderyhmään. Lisäksi vertailtavat ryhmät eroavat toisistaan ainoastaan politiikkatoimen kautta. Ajatus on yksinkertainen, mutta siihen liittyy suuri ongelma. Kaikki ajassa tapahtuvat muutokset sekoittuvat itse politiikkatoimen vaikuttavuuteen. Moni politiikkatoimi vaikuttaa nousukauteen ajoittuneena onnistuneelta ja laskukauteen ajoittuneena epäonnistuneelta. Lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden, kuntoutuksen tai työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdalla henkilöiden työmarkkina-asema heikkenee ennen toimenpidettä.⁴⁵ Tulokset riippuvat täten siitä, mikä ajanjakso valitaan kuvaamaan tilannetta ennen toimenpidettä. Äärimmäisyyteen vietynä työttömien kohdalla ennen-jälkeen -vertailu tuottaa positiivisen tuloksen, jos yksikin työtön työllistyy.

Vertailuryhmän muodostaminen ei-kokeellisin arviointimenetelmin

Vaikuttavuusarvioita kyetään parantamaan hankkimalla tietoa myös henkilöistä, yrityksistä, alueista tai instituutioista, joihin politiikkatoimi ei kohdennu. Lähtökohtaisesti ryhmien tulemat voivat olla kuitenkin hyvin erilaiset. Ajatellaan vaikka työllisyysasteen nostamiseen tarkoitettua politiikkatoimintaa, joka kohdennetaan työttömille. Mikäli kohderyhmän muodostavat heikosti työllistyvät, osallistujien keskimääräinen työllistymismahdollisuus on heikompi kuin keskimäärin työttömien joukossa. Vastaavasti helpommin työllistyville suunnattujen politiikkatoimien osallistujat työllistyvät paremmin kuin työttömät keskimäärin. Ryhmien väliset erot muodostuvat osittain varsin helposti havaittavista tekijöistä, kuten eroista koulutustasossa, iässä, ammatissa jne. Osaltaan eroja selittävät tutkimusaineiston ulkopuoliset tekijät, jotka voivat liittyä muun muassa motivaatioon, elämänhallintaan tai sairauteen.

⁴⁵ Ashenfelter (1978).

Vaikuttavuusarvioinnin haasteena on erottaa puhdas politiikkatoimen vaikutus muista arvioitavaan ilmiöön vaikuttavista tekijöistä. Yksi yleisesti käytetty tapa on vakioida ryhmäeroja tilastollisella mallilla. Toinen viimeaikoina yleistynyt tapa on valita politiikkatoimen kohdejoukolle taustamuuttujien suhteen keskimäärin samanlainen vertailuryhmä. Tämän ns. kaltaistamisen jälkeen ryhmien välillä politiikkatoimen käyttöönoton jälkeen esiintyvät erot tulkitaan politiikkatoimen vaikutukseksi.

Ryhmäerojen kontrolloimisessa voidaan hyödyntää Suomen kattavia henkilö-, yritys- ja muita rekistereitä. Vaikutusarvion luotettavuuden kannalta rekisteritiedot pitäisi saada arvioinnin suorittavan tahon käyttöön niin tarkkoina ja laajoina kuin mahdollista, mikä vaatisi olennaista muutosta rekisteritietojen yhdistelyn nykyisin tekevän Tilastokeskuksen harjoittamaan tilastolain tulkintaan. Kvantitatiivinen politiikka-arviointi on hyvin harvoin, jos koskaan, sellaista, että yksittäisiä henkilöitä tai yrityksiä kyettäisiin identifioimaan loppuraportista. Julkisen vallan toimien arvioimista ei pitäisi vaikeuttaa aineiston saatavuuden tai tietojen yksityiskohtaisuuden kautta. Mikäli rekisteritietoja ei ole käytettävissä voidaan suorittaa erillinen tiedonkeruu politiikkatoimen kohderyhmässä ja sitä vastaavassa ulkopuolisessa ryhmässä. Kyselyjen suorittamisessa on kiinnitettävä suurta huomiota vastausaktiivisuuteen eri ryhmissä. Kyselyihin vastaamattomuus luo nimittäin uuden mahdollisen harhan politiikkatoimen arviointiprosessiin.

Tilastollinen mallintaminen ja kaltaistaminen olettavat ryhmien välisten erojen johtuvan ainoastaan havaituista tekijöistä sekä näiden vakioimisen jälkeen jäljelle jäävästä toimenpiteen vaikutuksesta. Havaitsemattomiin, tilastoaineistosta puuttuviin ryhmäeroihin päästään käsiksi, mikäli käytettävissä on tekijä, joka vaikuttaa politiikkatoimen piiriin tulemisen todennäköisyyteen ja jolla ei ole suoraa vaikutusta arvioitavaan ilmiöön. Näiden ns. instrumenttimuuttujien löytäminen on muodostunut varsinaiseksi taitteenlajiksi kansainvälisessä kirjallisuudessa. Uskottavimmat asetelmat saadaan yleensä tilanteissa, joissa jokin ulkoa tullut tapahtuma, kuten esimerkiksi lakimuutos, vaikuttaa koe- ja vertailuryhmän muodostumiseen. Tilannetta kutsutaan ehkä harhaanjohtavasti luonnolliseksi koeasetelmaksi (*natural experiment*). Tämä tekee kuitenkin eron varsinaiseen koeasetelmaan, jossa tutkijat kontrolloivat koe- ja kontrolliryhmien muodostamista. Luonnollisia koeasetelmia voidaan pyrkiä hyödyntämään ainakin sellaisissa politiikkatoimissa, jotka tulevat voimaan tietynä ajankohtana ja kohdentuvat tarkasti rajattuihin ryhmiin. Suomessa tutkimusasetelmaa on hyödynnetty arvioitaessa mm. eläkeuudistuksen vaikutusta varhais-

eläkkeelle siirtymiseen,⁴⁶ eläkeputken ikärajojen muutoksia,⁴⁷ ja kotouttamislain käyttöönottoa.⁴⁸

Kokeellinen arviointimenetelmä

Luotettavin tapa muodostaa keskimäärin toisiaan vastaavat koe- ja kontrolliryhmät on suorittaa satunnaistettu kenttäkoe. Satunnaistamisen jälkeen koe- ja kontrolliryhmät ovat keskimäärin samankaltaisia sekä havaituilta että havaitsemattomilta tekijöiltään, sillä menetelmä perustuu toimenpiteen kohdejoukosta satunnaisesti valittujen ryhmien vertaamiseen. Tällöin arvioitavan politiikkatoimen vaikutus on riippumaton taustatekijöistä ja yksinkertaisimmillaan se saadaan selville vertaamalla arvottujen koe- ja kontrolliryhmien keskiarvoja keskenään.

Satunnaistetun kenttäkokeen luotettavuus riippuu olennaisesti tutkimusasetelman rakentamisesta. Tutkimusasetelma on saatava sellaiseksi, että satunnaistamiseen osallistuvat tahot hyväksyvät menetelmän käytön osana politiikkatoimen arviointia ja että satunnaistettuun kokeeseen osallistuvat henkilöt vastaavat siihen normaalitilanteessakin osallistuvia henkilöitä. Lisäksi tiedonkeruun on tuotettava tietoa toimenpiteestä poisjääneistä koeryhmän jäsenistä, toimenpiteeseen osallistuneista kontrolliryhmän jäsenistä sekä satunnaistetun kenttäkokeen ulkopuolisista vastaavaan toimenpiteeseen osallistuvista henkilöistä. Näitä tekijöitä on tarkemmin käsitelty Härmäläisen ja Uusitalon (2005) selvityksessä.

Kokeellinen tutkimusasetelma tuottaa onnistuessaan harhattomia ja yksikäsitteisiä arvioita politiikkatoimien vaikutuksista. Tämä vähentää olennaisesti tarvetta keskustella vaikuttavuustutkimusten tuottamien arvioiden oikeellisuudesta. Hyödyt eivät kuitenkaan jää tähän. Vertaamalla ei-kokeellisten tutkimusmenetelmien tuottamia tuloksia satunnaistetun koejärjestelyn tuloksiin kyettäisiin haarukoimaan politiikkatoimien vaikutusten arviointiin parhaiten sopivia ei-kokeellisia menetelmiä ja tutkimusasetelmia. Näitä tuloksia voidaan myöhemmin hyödyntää arviointitutkimuksessa laajemmaltikin. Muiden maiden esimerkit osoittavat satunnaistettujen koeasetelmien jatkoanalyysin kiinnostavan laajasti tiedeyhteisöä. Koeasetelman tuottaman aineiston tarjoaminen kaikkien käyttöön voisi avata aivan uusia tapoja hankkia tulevien politiikkamuutosten suunnittelun kannalta ensiarvoisen tärkeää tietoa itse arviointitutkimuksen jälkeenkin.

⁴⁶ *Hakola ja Uusitalo (2005).*

⁴⁷ *Kyyrä ja Wilke (2007).*

⁴⁸ *Härmäläinen ja Sarvimäki (2008).*

Satunnaistetun koeasetelman käyttö politiikkatoimien arvioinnissa on jatkuvasti lisääntymässä yhteiskuntatieteissä. Bloom (2006) antaa useita esimerkkejä tutkimuskysymyksistä, joihin satunnaistamista on sovellettu. Aihepiirit vaihtelevat meksikolaisten lasten ravitsemuksesta USA:n welfare-to-work ohjelman kautta aina sähkön hinnoitteluun. Euroopan maista etenkin Iso-Britannian hallitus on kiinnostunut satunnaistamisen tuottamista luotettavista arviointituloksista. Hyvänä esimerkkinä tästä on lähes 150 sivun mittainen teos pilottihankkeesta, jossa satunnaistamisen avulla arvioidaan työvoimapalveluiden tehostamisen ja työttömille maksettavien kannustusrahojen käyttöönoton järkevyyttä.⁴⁹ Esimerkkejä muualla Euroopassa suoritetuista yhteiskunnallisista satunnaistetuista kokeista ovat muun muassa työttömien profilointi Sveitsissä,⁵⁰ työvoimapalveluiden tehostaminen Ruotsissa,⁵¹ työvoimakoulutus Norjassa⁵² ja Tanskassa⁵³, työnhakukoulutus Suomessa⁵⁴ sekä työttömien monitorointi Unkarissa.⁵⁵

Miksi vaikuttavuusarvion luotettavuudesta pitäisi olla huolissaan?

Satunnaistettu koeasetelma tuottaa harhattomia arvioita politiikkatoimen vaikuttavuudesta. Hyvä lähtökohta muiden arviointimenetelmien luotettavuuden tarkasteluun on verrata niiden tuottamia tuloksia satunnaistetun kenttäkokeen vastaaviin tuloksiin. Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori (2008) hyödynsivät tätä ajatusta analysoidessaan uudestaan työnhakukoulutuksen vaikuttavuuden arviointiin vuosina 1996–97 toteutettua satunnaistettua kenttäkoea.⁵⁶ Ei-kokeelliseksi menetelmäksi valittiin nykyisin suosiossa oleva kaltaistaminen, jossa koe- ja vertailuryhmän jäsenet valitaan havaituilta tekijöiltään keskimäärin toisiaan vastaaviksi. Vaikuttavuusarvio saatiin vertaamalla koe- ja vertailuryhmän tulemia keskenään. Taulukko 3 kertoo satunnaistetun kenttäkokeen ja kaikin puolin huolellisesti tehdyn kaltaistamisen välisen eron vaikuttavuusarviossa.

⁴⁹ Morris ym. (2004).

⁵⁰ Behncke ym. (2007).

⁵¹ Hägglund (2007).

⁵² Raaum ja Torp (2002).

⁵³ Rosholm (2001).

⁵⁴ Vuori ym. (2002) sekä Malmberg-Heimonen ja Vuori (2000).

⁵⁵ Micklewright ja Nagy (2008).

⁵⁶ Koeasetelma ja sen tuottamia vaikuttavuusarvioita on estelty muun muassa Vuoren ym. (2002) tutkimuksessa.

TAULUKKO 3. Vaikuttavuusarvion harha.

Seuranta kuukausi	työllisten osuus	Harha (satunnaistettu koeryhmäkaltaistettu verrokkiryhmä)		
		Menetelmä 1	Menetelmä 2	Menetelmä 3
6	0,449	0,013 (0,029)	0,028 (0,023)	0,007 (0,023)
12	0,516	0,037 (0,030)	0,010 (0,023)	0,012 (0,023)
24	0,606	0,046 (0,029)	0,047 (0,023)	0,052 (0,022)
36	0,679	0,123 (0,029)	0,102 (0,022)	0,106 (0,022)

Taulukko esittää työllisten osuuden ja ei-kokeellisen arviointimenetelmän harhan 6, 12, 24 ja 36 kuukauden kuluttua työnhakukoulutukseen osallistumisesta. Erilaisten muutosten vaikutuksia hahmotellaan kolmella erilaisella menetelmällä 1–3. Näiden tarkat sisällöt on esitetty Hämäläisen ym. (2008) tutkimuksessa eikä niitä tässä yhteydessä esitellä sen enempää. Etenkin, kun muutosten vaikutukset ovat melko maltillisia. Tärkeämpää on sarakkeissa olevien lukujen suuruus ja niiden vertaaminen alapuolella suluissa oleviin keskivirheisiin, jotka kertovat siitä, voidaanko eroja pitää merkittävänä.

Kuuden kuukauden jälkeen työvoimakoulutetuista on työllistynyt 45 prosenttia. Ei-kokeellinen vaikuttavuusarvio on tässä vaiheessa hyvin lähellä kokeellista vaikuttavuusarviota. Kaltaistaminen antaa siis vielä tässä vaiheessa harhattoman vaikuttavuusarvion. Seuraavassakin ajankohdassa harha on vielä hyväksyttävissä rajoissa, mutta seurantakuukaudesta 24 eteenpäin ei-kokeellinen vaikuttavuusarvio yliarvioi työvoimakoulutuksen todellisen vaikuttavuuden 5–10 prosenttiyksiköllä. Tämä on melkoisen suuri harha, jos sitä verrataan kokeellisen tutkimuksen tuottamaan vaikuttavuusarvioon, jonka perusteella työnhakukoulutus ei edesauttanut kokeeseen osallistuneiden työttömien työllistymistä. Tavallisin menetelmin suoritettua vaikuttavuusarvion politiikkasuositus olisi tässä tapauksessa ollut se, että työnhakukoulutus kasvattaa työllistymismahdollisuuksia todella paljon, kunhan aikaa vain kuluu tarpeeksi.

Taulukko 3 kuvastaa hyvin myös muita vaikuttavuusarviointiin liittyviä ongelmakohtia. Työnhakukoulutukseen osallistuneiden työllisyysosuus kasvaa kolmen vuoden aikana yli 20 prosenttiyksiköllä. Kokeellinen tutkimus osoittaa sen, että tämä kasvu tapahtui täysin riippumatta henkilöiden osallistumisesta työnhakukoulutukseen. Ilman huolellista vaikuttavuusarviota ainakin jollakin taholla olisi ollut houkutus laittaa osa parantuneesta työllisyystilanteesta uutuutena tuolloin esitellyn työnhakukoulutuksen piikkiin.

5.5 Ex-ante -arviointi

Vaikuttavuutta ei tarvitse arvioida pelkästään jälkikäteen. Ennen politiikkatoimen käyttöönottoa tapahtuvien ex-ante -arvioiden avulla voidaan hahmotella optimaalinen politiikkamuutos, joka tuottaa halutut tavoitteet mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla tai vaihtoehtoisesti mahdollisimman suuret vaikutukset annetuilla kustannuksilla. Haaste kasvaa vaihtoehtoisten politiikkatoimien lukumäärän mukana, sillä jokainen vaihtoehto vaatii käsityksen luomista yhdestä uudesta vaihtoehtoisesta maailmasta. Arvioinnin yhteydessä voidaan hahmotella politiikkatoimen tuottamia muutoksia, joita kannattaa myöhemmässä vaiheessa sisällyttää politiikkatoimen jälkeisiin ex-post arviointeihin. Ex-ante ja ex-post -arviointit eivät siis ole toistensa poissulkevia, vaan pikemminkin toisiaan täydentäviä tapahtumia.

Ex-ante -arviointimenetelmän valinta riippuu ehdotetusta politiikkatoimesta. Esimerkiksi ilmaston muutoksen hillitsemiseen suunniteltuja päästökaupmalleja tai ulkomaankaupan esteiden purkamisen vaikutuksia voidaan arvioida yleisen tasapainon kehikossa. Laskennalliset yleisen tasapainon mallit perustuvat teoreettisiin yhtälöihin, joiden avulla kuvataan kansantalouden tuotanto, kulutus ja julkinen sektori. Saatu vaihtoehtoisen maailmankuvan uskottavuus riippuu käytetyistä yhtälöistä ja niihin sijoitetuista käyttäytymistä yms. kuvaavista parametreista. Yleensä malleja käytetäänkin useiden erilaisten skenaarioiden tuottamiseen. Yleisen tasapainon mallit ovat käyttökelpoisia makrotaloudellisten muutosten arvioinnissa, mutta vähemmän käyttökelpoisia esimerkiksi sosiaalipolitiikan muutosten hahmottamisessa. Pienimuotoisempien politiikkamuutosten ennako-

arviointia voidaan tehdä mikrosimulointimallien ja rakennemallien yhdistelmillä sekä erilaisin pilottihankkein.⁵⁷

Mikrosimulaatiomalli

Suomessa on käytössä kolme mikrosimulointimallia: Sosiaali- ja terveysministeriön SOMA-malli, Kansaneläkelaitoksen tutkimusosaston JUTTA-malli sekä Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Valtiovarainministeriön yhteinen TUJA-malli. Nämä ovat lakimalleja, joihin on ohjelmoitu koko sosiaaliturva- ja verolainsäädäntö. Verotus ja etuudet kytkeytyvät monimutkaisella tavalla toisiinsa ja mikrosimulaatiomallien avulla on mahdollista tarkastella vero- tai etuusparametreissa tehtävien muutosten vaikutuksia eri väestöryhmien tuloihin. Vaikuttavuuden pohjalla oleva muutos saadaan vaihtelemalla etuus- ja/tai veroparametreja halutulla tavalla. Tämän jälkeen verrataan luodun vaihtoehdoisen maailman tulemaa ja nykyistä tulemaa keskenään.

Suomalaisissa malleissa on kuitenkin yksi suuri puute. Niihin ei ole yhdistetty yksilöiden käyttäytymistä, jolloin etuuksissa tai verotuksessa tehtävät muutokset eivät kannusta ihmisiä muuttamaan tekemiään valintoja. Suomessa ei täten kyetä sellaiseen mikrosimulointimalleilla tapahtuvaan vero- tai etuusreformien arviointiin kuin, mitä tapahtui Iso-Britanniassa vuoden 1999 verotukireformin yhteydessä.⁵⁸ Tilanne on toivottavasti muuttumassa, sillä JUTTA-malli on saanut rahoituksen useavuotiseen projektiin, jonka yhtenä tavoitteena on yksilöiden käyttäytymisen sisällyttäminen mikrosimulaatiomalliin. Lisäksi on suunnitteilla yksi yhteinen malli, joka kokoaa yhteen eri malliryhmien tieto-aidon. Lopputuloksena toivottavasti syntyvä rakennemallin ja mikrosimulaatiomallin yhdistelmä mahdollistaa erinäisten vero- ja etuusjärjestelmien reformien ex-ante-arvioinnit sekä tulonjaon että työllisyyden näkökulmista. Arvioiden luotettavuus on tällöin suoraan yhteydessä siihen, miten hyvin käyttäytymistä kuvaavat tekijät kyetään arvioimaan. Ainakin Iso-Britannian tapauksessa mikrosimuloitu ex-ante -vaikuttavuus on ollut hyvin sopusoinnussa ex-post -arviointien kanssa.

⁵⁷ *Rakennemallilla tarkoitetaan tässä yhteydessä mallintamistapaa, joka sallii yksilöiden (tai yritysten) muuttaa käyttäytymistään politiikkamuutosten seurauksena.*

⁵⁸ *Ks. Blundell ym. (2000).*

Pilottihanke

Mikrosimulaatiomalleja ei voi hyödyntää henkilöverotuksen ja etuusjärjestelmien ulkopuolella. Toinen maailmalla paljon käytetty tapa on järjestää pilottihanke. Pilottihankkeen suunnittelu tapahtuu tyypillisesti lainsäädäntövalmistelun yhteydessä. Ennen uuden toimintamallin valtakunnallista käyttöönottoa suoritetaan pilottihanke tarkasti määritellyille kohderyhmille ja/tai kohdealueille. Pilottihankkeen arvioinneista saatuja tuloksia peilataan sitten politiikkatoimelle asetettuihin tavoitteisiin. Mikäli pilottihankkeita on suoritettu erilaisin sisällöin, voidaan hahmotella myös sisälöltään tehokkainta politiikkatoimintaa. Pilottihankkeiden on oltava tarpeeksi pitkiä, jotta arvioitavan politiikkatoimen mahdolliset käynnistysvaikeudet eri alueilla ehtivät tasoittua.

Pilottihanke on syytä suunnitella huolella. Kuvitellaan taas politiikkatoimintaa, jonka tarkoituksena on nostaa työllisyysastetta. Politiikkatoimen kustannus-hyötytehokkuus halutaan selvittää alueellisella pilottihankkeella ennen valtakunnallista käyttöönottoa. Politiikkatoimi otetaan käyttöön joillakin alueilla ja vaikutusarvio tehdään vertaamalla pilottialueiden työllisyyskehitystä toisten alueiden työllisyyskehitykseen. Asetelman heikkoutena on politiikkatoimen todellisten vaikutusten sekoittuminen vallitseviin alue-eroihin ja niiden muutoksiin. Politiikkatoimen aiheuttamaa muutosta ei kyetä selvittämään pilottialueiden työllisyyskehityksen heikentyessä yllättävästi esimerkiksi suuren työnantajan lopettaessa toimintansa. Negatiivisen työllisyysshokin kokeneiden alueiden työllisyyskehityksen vertaaminen muiden alueiden työllisyyskehitykseen johtaa aina johtopäätökseen, jonka perusteella kokeiltava politiikkatoimi ei toimi toivotulla tavalla - riippumatta politiikkatoimen todellisista vaikutuksista.

Alueellisia eroja voidaan pyrkiä poistamaan vertaamalla pilottialueiden kokemuksiin ennen politiikkatoimintaa ja sen aikana. Vaikuttavuusarvio perustuu tässä tapauksessa eri ajanjaksojen keskinäiseen vertailuun. Asetelma on yhtä arka alueilla tapahtuville muutoksille kuin alueiden välillä tapahtuva vertailukin. Lisäksi esimerkiksi työllisyystilanteen yleisen parantumisen johdosta politiikkatoimen kohdejoukko saattaa olla erilainen ennen pilottihanketta ja sen aikana. Nämä erot vääristävät entisestään asetelman tuottamaa arviointitulosta.

Eri alueilla tapahtuvat muutokset on mahdollista puhdistaa pilottihankkeen vaikutuksesta altistamalla vain osa kokeilun alueen kohderyhmästä ehdotetulle politiikkatoimelle. Tällöin osa pilottialueen henkilöistä tai yrityksistä jatkaa nykyisen järjestelmän mukaisesti ja tarjoaa oivan vertailuryhmän muutoksen arvioinnille. Vertaamalla ryhmien tulemia keskenään saadaan arvio ehdotetun politiikkatoimen hyödyistä ja haitoista nyky-

järjestelmään verrattuna siinäkin tapauksessa, että alueella tapahtuu odottamattomia muutoksia.

Mahdollisimman uskottava vaikuttavuusarvio vaatii politiikkatoimen rajoittamista vain osaan pilottialueen kohderyhmästä, joka olisi uuden järjestelmän käyttöönoton jälkeen siihen oikeutettu. Arviointitutkimuksen perusongelmaksi muodostuu tällöin politiikkatoimen piiriin valikoituminen. Pilottialueilla politiikkatoimelle valikoituvat eivät välttämättä muistuta poisjääneitä ja siksi tulemat saattavat osallistujien piirissä olla kovin erilaisia.

Arviointitutkimuskirjallisuudessa on yleisesti hyväksytty, että luotettavin arviointi tapahtuu altistamalla politiikkatoimelle vain satunnaisesti valitut kohderyhmän jäsenet. Satunnaistamisen ansiosta koe- ja kontrolliryhmä eivät eroa ennen politiikkatoimintaa systemaattisella tavalla toisistaan. Kontrolliryhmän tilannetta kokeen jälkeen voidaan tällöin pitää hyvänä arviona siitä, mitä koeryhmässä olisi tapahtunut jos tutkittavana oleva politiikkatoimi olisi jätetty tekemättä. Koeryhmän ja kontrolliryhmän satunnaisvaihtelua suuremmat erot voidaan tulkita kokeiltavan toimenpiteen vaikutukseksi. Satunnaistamisella on useita hyviä puolia. Satunnaistamalla suoritettujen pilottihankkeen tulokset ovat helposti esitettävissä. Satunnaistaminen on hyvin tasapuolinen tapa jakaa pilottivaiheessa politiikkatoimeen kohdennetut rajatut resurssit vain osalle henkilöistä, instituutioista tai yrityksistä. Arviointitulokset voidaan myös suhteellisen suoraviivaisesti liittää kustannus-hyötykehikkoon, jonka avulla voidaan arvioida politiikkatoimen tehokkuutta asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Politiikkatoimen osoittautuessa tehokkaaksi koeasetelman kontrolliryhmä voi osallistua tähän todistettavasti toimivaan politiikkatoimeen myöhemmässä vaiheessa. Jos taas politiikkatoimi osoittautuu hyödyttömäksi, sen haittavaikutukset on koeasetelman avulla rajoitettu varsin pieneen joukkoon. Satunnaisesti valituille kohdejoukkoon kuuluville voidaan julkisen vallan toimesta kompensoida koejärjestelyn aikana aiheutuneet haitat jo olemassa olevien politiikkatoimien avulla. Näin aiheutuneet kustannukset ovat kuitenkin varsin vähäisiä verrattuna hyötyihin, jotka muodostuvat yhteiskunnan varojen säästöstä sekä haitallisen politiikkatoimen leviämisen estämisestä koko valtakunnan tasolle.

5.6 Vaikuttavuusarvioinnin ongelmakohtia

Kaikesta huolimatta vaikuttavuusarviointeja tehdään tarpeeseen nähden liian vähän ja niiden tulokset ovat liian harvojen tiedossa. Arviointikulttuurin puuttuminen on johtanut siihen, että hallinnossa kiertää samoja ajatuksia

vuosikymmen vuosikymmenen jälkeen. Esimerkkinä toimikoon nuorten yhteiskuntatakuu, joka astui voimaan vuoden 2005 aikana. Tasan kaksikymmentä vuotta aikaisemmin julkaistussa työllisyyskertomuksessa mainitaan nuorten yhteiskuntatakuun tulleen täysimääräisenä voimaan vuoden 1984 kuluessa. Tiedossani ei ole yhtään arviointia tästä aiemmasta yhteiskuntatakuusta. Suomeen olisi hyvä luoda tulevaisuutta varten jonkinlainen arviointitutkimustenrekisteri, josta suhteellisen pienellä vaivalla saisi selville tutkimusasetelman ja keskeiset tulokset aihealueittain. Se auttaisi yhtäläillä tutkijoita kuin päättäjiäkin.

Politiikkatoimilla saattaa olla lainsäätäjän tarkoittamattomia vaikutuksia. Vaikuttavuusarviointi ei saa jäädä haluttujen, hallinnon kannalta myönteisten, vaikutusten metsästämiseksi. Toimintaympäristön muuttaminen saattaa aiheuttaa odottamattomia reaktioita ihmisten, alueiden tai yritysten muuttaessa toimintaansa uusia säännöksiä vastaaviksi. Vaikutukset voivat olla yllättäviä eivätkä läheskään aina myönteisiä. Lisäksi ne saattavat kohdentua vain tiettyyn politiikalle altistetun ryhmän osaan, joten tulokset eivät ole suoraan yleistettävissä kaikkia koskeviksi.

Erilaisten vaikutusten selvittäminen yhdessä sen kanssa, että vaikutukset eroavat kohdejoukon sisällä asettaa kovat vaatimukset aineistopohjalle. Valitettavasti laajimpia tilastoaineistoja hallinnoiva Tilastokeskus on tältä osin rajoittanut yhteiskunnallisen tiedon tuottamista erinäisten politiikka-toimien vaikuttavuuksista. Aineistojen tietomääriä ja otoskokoja rajoittamalla Tilastokeskus on pakottanut tutkijat tekemään huonompia arvioita kuin, mihin tutkijoilla olisi ollut mahdollisuus. Tämä on yksi syy siihen, että vaikuttavuusarviointi ei ole vielä lyönyt itseään läpi hallinnossa strategia-asiakirjojen ja työryhmien toivomalla tavalla. Toinen syy on aivan varmasti taustalla esiintyvä epäluulo vaikuttavuuden arviointia kohtaan. Poliitiikkatoimien suunnittelussa luotetaan vielä kovin pitkälle virkamiesten uskomuksiin sekä aiempiin kokemuksiin ja toimintatapoihin. Tämän pohjalta ei kovin montaa uskottavaa vaikuttavuusarviota tilata hallinnon toimien selvittämiseksi.

5.7 Päätelmät

Vaikuttavuusarviointien kysyntä on kasvanut ja nimikkeen alle on laitettu viimeaikoina paljon erilaista analyysiä. Tarve ei kuitenkaan tee seurannoista ja indikaattoreista vaikuttavuusarvioiteja. Vaikuttavuus on muutosta ja palvelun tai politiikkatoimen todellisen vaikuttavuuden arviointi tarkoittaa kaiken muun poistamista tarkasteltavasta ilmiöstä. Tähän ei ole olemassa yksinkertaisia keinoja, joten arviointitutkimus on oikeasti vaikea

tieteenlaji. Luotettavien tulosten saavuttamiseen ei ole oikopolkuja ja tämä on hyvä pitää mielessä lukiessa lukemattomia arviointitutkimuksiksi naamioituja teoksia. Arviointiteollisuuden kasvu alleviivaa entisestään tekijältä, tilaajalta tai toiminnan tarkastajalta vaadittavaa tietämystä eri menetelmien reunaehdoista ja taustaoletuksista.

Tässä kirjoituksessa vaikuttavuusarviointi keskittyi politiikkatoimen aiheuttaman muutoksen mittaamiseen. Arviointituloksen luotettavuus riippuu suoraan käytetystä menetelmästä. Poliitiikkatoimen vaikuttavuusarviointia harkittaessa voisi aina käydä läpi seuraavassa järjestyksessä olevan listan mahdollisista arviointiasetelmista:

1. Satunnaistetut kenttäkokeet
2. Luonnolliset koeasetelmat
3. Yksilöiden käyttäytymisen huomioivat mikrosimulointimallit
4. Vertailuryhmään perustuvat tilastolliset mallit ja kaltaistaminen
5. Muut

Arviointitehtävä suoritetaan mahdollisimman pienen numeron omaavalla asetelmalla riippuen tutkittavan politiikkatoimen luonteesta, aineiston saatavuudesta ja siitä, miten luotettavaa politiikkatoimen arviointitulosta ylipäätään halutaan.

6 Onko tuloksellisuustarkastus tarkastusta, tutkimusta vai jotakin muuta?

Timo Oksanen

6.1 Tarkastusprosessin ja tiedonmuodostuksen näkökulma

Tämän kirjoituksen lähtökohtana ovat seuraavat lainaukset:

"It has been argued that a new twenty-first-century "interdiscipline" combining the best features of audit, evaluation and management, is likely to emerge as regulatory agencies inside the state, in general and SAIs, specifically, shift from an oversight ethos to a mutual and competition ethos when conducting after-the-fact reviews in the public sector in a performance oriented perspective."⁵⁹

"Tuloksellisuustarkastus voidaan ymmärtää hallintopolitiikan osa-alueeksi ja tämä taas voidaan ymmärtää NPM:n (ns. uusi julkisjohtaminen) pääalueeksi. Näin ymmärrettynä tuloksellisuustarkastus voidaan ymmärtää akateemisen tutkimuksen ja diskurssin alueeksi ja professionaaliseksi policyinterventioita koskevaksi keskusteluksi, joka kohdistuu hallintoon."⁶⁰

"Tuloksellisuustarkastusta koskeva asianmukainen diskurssiforum puuttuu tällä hetkellä käytännöllisesti katsoen kokonaan. Tällainen voisi olla esimerkiksi aikakauskirja. Nykytilanteessa ohjelmaevaluaatio ja tuloksellisuustarkastus ovat käsitteinä sekoittuneet toisiinsa. Tästä on haittaa, mutta samalla tämä on mahdollistanut tarkastustoiminnan joustavan hyödyntämisen hyvinkin erilaisissa organisatorisissa konteksteissa."⁶¹

"Globalisaatio 2 oli oikeastaan suurtietokoneiden aikaa, joka oli jäsennyt pystysuuntaan: se oli käsky- ja valvontapainotteista, ja yritykset samoin kuin niiden osastot oli yleensä järjestetty pystysuuntaisiksi siiloiksi.

⁵⁹ Gomes (2001).

⁶⁰ Gomes (2001).

⁶¹ Furubo (2009).

*Globalisaatio 3, joka pohjautuu kymmenen litistäjän konvergenssiin ja varsinkin henkilökohtaisen tietokoneen, mikroprosessorin, Internetin ja kuituoptiikan yhdistelmään, heilautti etupäässä ylhäältä alas jäsenytyneen pelikentän laidasta laitaan jäsenytyväksi. Se taas sekä edisti että edellytti uusia käytänteitä, joissa käsky ja valvonta olivat taka-alalla ja vaaka-suuntaiset yhteydet ja yhteistyö etualalla.*⁶²

6.2 Tarkastuksen tiedonmuodostus: pikemminkin valtaa ja vaikuttavuutta kuin tekniikkaa?

Kirjoituksen alussa olevissa lähdeviitteiden katkelmissa tuloksellisuustarkastuksen kaapin paikkaa jäljitetään hyvin eri suuntiin: uudeksi poikkitieteelliseksi tutkimusalueeksi, hallintopolitiikan osa-alueeksi, akateemisen tutkimuksen ja diskurssin alueeksi, hallintoon ja hallintaan kohdistuvaksi asiantuntijakeskusteluksi sekä evaluaation lähelle sijoittuvaksi toiminnoksi. Sen varalta, ettei tuloksellisuustarkastuksen (jäljempänä TT) tiedonmuodostuksen selventämishaasteeni vielä edellisistä riittävästi mutkistu tai hedelmöidy, olen ottanut viimeisenä esiin vielä TT:n uudenlaista toimintaympäristöä koskevan varsin radikaalin näkemyksen: *Thomas L. Friedmanin* ajatuksen litteästä maailmasta.

Mainittujen viitteiden perusteella TT olisi siis kirjoitukseni lähtötilanteessa poikkitieteellistä sekä hallintoon ja hallintaan kohdistuvaa soveltavaa akateemista tutkimusta ja asiantuntijadiskurssia. Tältä diskurssilta puuttuu kuitenkin intellektuaalinen foorumi. Jo näistä seikoista seuraa, että TT toimii hankalassa tiedollisessa murroskohdassa. Lisäksi TT joutuu jatkossa rakentamaan identiteettiään nopeasti muuttuvassa ja litistyvässä maailmassa. Siinä perinteiset julkisen politiikan, hallinnon, talouden ja vallankäytön ajattelutavat joutuvat monessa suhteessa uudelleen arvioitaviksi.⁶³ Tässä tilanteessa meidän kirjoittajien halutaan osaltaan valaisevan TT:n identiteettiä muun muassa prosessin ja tiedonmuodostuksen näkökulmasta.

Aloitin rajaamalla lähtökohtaani alustavasti seuraaviin oletuksiin: tarkastusprosessin ja tarkastustiedon muodostuksen tulee palvella tiedolla vaikuttamista ja tässä merkityksessä myös yhteiskunnallista valtaa, hallintaa ja vaikuttavuutta. Jotta tähän voitaisiin päästä, tieto on oltava mielek-

⁶² *Friedman (2005).*

⁶³ *Ks. seikkaperäisemmin Friedman (2005).*

käällä tavalla hyödynnettävissä. Käsittelen kirjoituksessa tähän liittyviä haasteita verrattain yleisellä tasolla.

Jo satoja vuosia sitten todettiin, että tieto on valtaa. Mutta mikä tieto? Tutkimustieto? Arviointitieto? Tarkastustieto? Vai nämä yhdessä? Vai akateeminen professio? Ehkä vasta se on valtaa? Siinä käynnissä olevien muutoksien myötä tiedon muodostuksen kenttä on joka tapauksessa jo lähitulevaisuudessa ryhmittymässä aivan uudella tavalla, uusiksi kokonaisuusiksi.⁶⁴ OECD:n akateemisen profession muutoksia koskevat arviot sopivat varsin hyvin TT:n tietokentän ja -ympäristön pyörteisyyteen.

Ensiksi kysymme kuitenkin, mitä valta on? Tai tietovalta? Sanomme ehkä, että se on mahdollisuutta vaikuttaa muihin tiedon avulla.

Onko valta siis samalla toiminnan ja varsinkin tietoon nojaavan päätöksenteon vaikuttavuutta? Eli, onko tuo paljon pajattu ja vähän parjattu "vaikuttavuus" siis lopulta lähinnä tavoitteista, tarpeista tms. mittapuista oikeutettua vallankäyttöä. Samalla se olisi tietoon nojaava hallintakeino. Tuon hallintakeinon vaikutus toteutuu milloin tutkimuksen, milloin arvioinnin ja milloin tarkastuksen myötävaikutuksella. Yhdessä tai erikseen.

Tämän mukaan valta siis yhdistäisi meitä? Kriitikko sanoisi tähän ehkä kuitenkin, että tutkijoita, tarkastajia ja evaluaattoreita yhdistää pikemminkin vallattomuus ja samalla krooninen turhautuminen kuin valta. *Oiva Ketonen* kirjoitti vuonna 1984 aiheesta lyhyen diagnoosin otsikolla "Akateeminen masennus". Jos tuo diagnoosi pitää paikkansa, aiheeni "tuloksetlisuustarkastuksen prosessi ja tiedonmuodostus" olisi hedelmällistä ymmärtää pikemminkin osaksi laajempaa sairaskertomusta kuin itsenäiseksi diagnoosiksi ja teemaksi.

Onko tutkimuksen, arvioinnin ja tarkastuksen välillä tämän oireyhtymän suhteen pikemminkin aste-ero kuin laatuero? Diagnoosia yhdistäisi se väite, että osaamme kyllä tuottaa ja tilata hyviä, usein jopa erinomaisia, "papereita". Papereiden (teoreettisten mallien, yritys- ym. ideoiden ja jopa aivan konkreettisten tutkimus-, arviointi- ja tarkastustulosten) saatteleminen elävään elämään jää sen sijaan Suomessa luvattoman usein puuttumaan, tai toteutuu vaillinaisesti, esimerkiksi liian lyhytjänteisesti. Tämä havainto nousi esiin esimerkiksi innovaatiojärjestelmämme kansainvälisessä arvioinnissa. "Papereiden" vaikuttavuushaastetta on kuitenkin pidetty yleisemminkin arvioinneille rakentuvan hallintakulttuurin perushaasteena, joka epäilemättä ulottuu myös tarkastuksiin.

Ennen kuin näitä tulkintoja kehitetään pidemmälle, on kuitenkin syytä tuoda esiin myös niiden heikkoudet. Ensiksikin unohdamme helposti, että yllä mainittu "papereiden" tehokkuus- ja vaikuttavuusongelma koskee

⁶⁴ Ks. OECD (2008).

myös suunnitelmia, ohjelmia ja muita vastaavia välineitä, usein jopa velvoittavia säännöksiä. Se ei rajaudu yksinomaan tutkimus-, arviointi- ja tarkastustietoon. Toiseksi, esimerkiksi tuoreessa Teknologiabarometri 2010:ssä Suomi saa osiassa "Tiedon ymmärtäminen ja hallinta" sangen hyvän tuloksen.⁶⁵ Vaikka tämä tulos on pikemminkin fragmentti laajassa ja monimutkaisessa kokonaisuudessa kuin yllä esitetyt väitteet kumoava fakta, se riittää jo asettamaan kysymysmerkin innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin levottomimpien tulkintojen päälle.

Kolmanneksi on tarpeen huomata, että kaikkinaisessa tiedon, taidon ja osaamisen hyödyntämisessä on aina kaksi päätä: hyödynnettävä ja hyödyntäjä. Meillä on taipumusta tarkastella sekä tiedon tuottamisongelmia että tiedon hyödyntämisongelmia liian paljon tiedon tarjoajan ongelmina ja haasteina. Niinpä esimerkiksi odotamme, että tuotettu tieto vastaa kohdallisesti tiedon tarpeeseen ja sivuutamme helposti sen, onko tuota tarvetta ylipäänsä määritelty ja onko se määritelty riittävän selkeästi ja jäsenytyneesti. Toisin sanoen: on perusteltua siirtää näkökulmaa tiedon tarjonasta tiedon kysyjän ja hyödyntäjän puolelle, kunhan tämä sisältää myös tämän vastuut tiedon kysynnän ja tarjonnan tasapainoisesta kohtaamisesta.

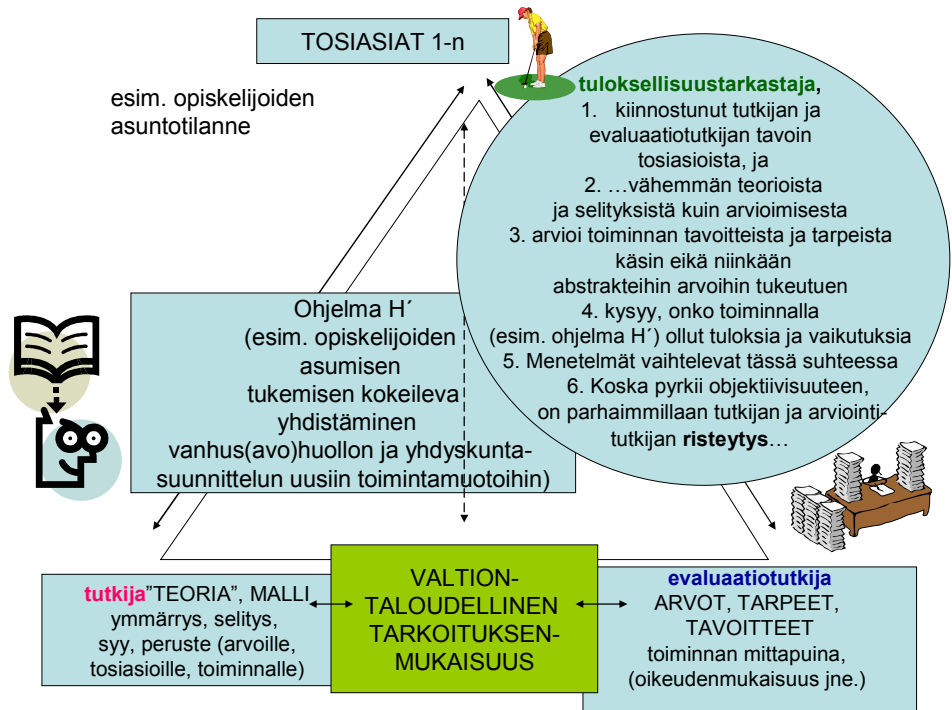
Neljänneksi voidaan kysyä, kuuluuko tuloksellisuustarkastus lainkaan edellisten kolmen "ongelmakerhoon". Ehkäpä tarkastustieto on suorastaan erityisen vaikuttavaa valtatietoa. Tällöin tuloksellisuustarkastus ei olisi-kaan potilas, saati diagnosoitu potilas, vaan pikemminkin erityinen hallintaväline, tai suorastaan lääkäri.

6.3 Onko tuloksellisuustarkastuksella oma tiedon muodostuksen logiikka?

Ajatelkaamme tiedonhankintaprosesseja. Kun arvioitsija pohtii aineistonsa suhdetta arvoihin ja tavoitteisiin ja tutkija ehkä pyrkii niiden avulla ymmärtämään ilmiöitä, tuloksellisuustarkastaja aineistoinen olisi siis edellisen jakson lopussa esitetyn tulkinnan mukaan vallan, hallinnan ja vaikutusvallan erityinen vahtikoira ja väline. En jatka tätä pohdintaa tässä nyt pidemmälle. Problematisoin kuitenkin tuota ajatuskulkua kirjoitukseni loppuosassa.

⁶⁵ *Tiedon ymmärtämistä ja hallintaa mitataan barometrissa korkean teknologian patenttien määrällä, työn tuottavuudella, korkean teknologian vientiosuudella ja osaamisintensiiivisten palveluiden BKT-osuudella. Näissä Suomi sijoittuu varsin kovatasoisen vertailuryhmänsä kärkipäähän, heti USA:n jälkeen (TEKBARO 2010).*

Eri yhteyksissä suoritetuissa tarkasteluissa on ilmennyt, että tiedonmuodostuksen käytännön välineistöltään tuloksellisuustarkastus ei periaatteessa eroa tavanomaisesta empiirisestä yhteiskuntatutkimuksesta eikä myöskään evaluaatiotutkimuksesta. Selvää laadullista peruseroa ei ole, koska kussakin hankitaan viime kädessä tietoa tosiasioista. Käsitukset tiedonhankinnan menetelmällisistä ihanteista luonnollisesti silti vaihtelevat eri toimijoiden välillä. Kuvio 3 havainnollistaa perusasetelman yhtäläisyyksiä ja eroja.



KUVIO 3. Tutkijan, evaluaatiotutkijan ja tarkastajan suhde tosiasioihin.⁶⁶

Kuvion 3 toimijat (tutkija, evaluaatiotutkija ja tarkastaja) ovat kaikki vaihtelevalla etäisyydellä tekemisissä tosiasioiden, niitä koskevien selitysten, teorioiden ja mallien sekä tosiasioita määrittelevien arvojen, tavoitteiden ja tarpeiden kanssa. Heidän suhteensa näihin poikkeaa kuitenkin toisistaan. Kuviossa tätä pyritään havainnollistamaan kuvitteellisen ohjelman

⁶⁶ Ks. seikkaperäisemmin Galtung (1977).

H' avulla. Ohjelma H' on innovatiivinen yritys sitoa toisiinsa opiskelijoiden asuntotarpeita, tarvetta parantaa vanhusten mahdollisuuksia asua oma-toimisesti sekä näitä edistäviä yhdyskuntasuunnittelun (kaavoitus) toteutustapoja. Pelkistetysti ilmaisten kuvion kolmion yläreunan ydinkysymys on: Mitä tosiasiat ovat? Olettakaamme, että tosiasiat sisältävät muun muassa sen, että "joka kolmannelta opiskelijalta puuttuu oma vuokra- tai alivuokra-asunto". Tämä tosiasia kiinnostaa kaikkia kuvion toimijoita, mutta eri näkökulmista. Tutkija kuvion vasemmassa alareunassa kysyy, mikä sen selitys on, tai miten se on ymmärrettävä? Evaluaatiotutkija on taas kiinnostunut lähinnä tuon tosiasian arvottamisesta, sen seurauksista ja "hallintayrityksistä" (ohjelma H':n tavoitteiden toteutuminen).

Seuraavassa rajoitutaan esittämään joukko teesejä tai kysymyksiä siitä, miten tarkastustoimintaa voitaisiin lähtökohtaisesti tulkita yllä mainitun konseptin avulla.

1. Toisin kuin tutkijaa, julkisen sektorin tarkastusorganisaatiota tosiasiat (kuvion 3 pyramidin yläreuna) kiinnostavat ennen kaikkea julkisen tai julkisesti tuetun toiminnan kohteena, eivätkä yhteiskunnallisena ilmiönä (esim. opiskelijoiden asumiseen suuntautuvan intervention H' muodossa valtiontaloudellisesti välittömästi/välillisesti tuettuna, hyödynnettyinä tai uhanalaisena asiana).
2. Toisin kuin tutkijan, tarkastajan ensisijaisena tehtävänä ja vastuuna ei ole ymmärtää (teoria) kohteensa toimintalogiikkaa (esim. mikä kaikki opiskelijoiden tai vanhusten asumiseen liittyvään hyvinvointiin vaikuttaa?).
3. Toisin kuin evaluaattorin tai esimerkiksi filosofin, tarkastajan tehtävänä ei myöskään ole arvottaa kohdettaan (arvot) irrallaan kohdan 1 yhteiskunnallisesta toimintakehyksestä (esimerkkitapauksessa vaikkapa yleisenä hyvinvointitekijänä irrallaan H':n valtiontaloudellisista kytkennöistä).
4. Perusasetelma näyttää siis selvältä: ymmärtämisen ja yleisluonteisen arvottamisen sijasta tarkastajan tulee lähestyä kohdettaan (esimerkkitapauksessa) toimenpiteen tai ohjelman H' kautta valtiontaloudellisesti tuettuna, hyödynnettyinä tai uhanalaisena toimintana, rakenteena yms.
5. Tarkastajan päätehtäväksi voitaisiin ehkä katsoa pyramidin rakenteen läpikäyminen, kulkemalla alhaalta keskeltä pyramidin yläosiin ja takaisin" (=tarkastaa?), käyttäen apunaan tähän soveliaita tiedonhankinnan ym. menetelmiä. Kuten Jan-Erik Furubo huomauttaa, menetelmällisiä kysymyksiä tärkeämpää olisi kyetä valaisemaan tulokselli-

suustarkastuksen omaleimaisuuksia ja spesifejä tarkoituksia suhteessa evaluaatioon.⁶⁷ Tästä lähtökohdasta herää tärkeä lisäkysymys:

6. Onko tarkastajan päätelmän/tiedonmuodostuksen logiikka tällöin evaluaatiotutkijan (ei hylkää lähtökohtaansa ja kriteereitään sillä perusteella, että tosiasiat viestivät niiden heikosta toteutumisesta) vai tutkijan (hylkää hypoteesinsa "ellei se saa empiiristä tukea")? Ennen tähän kysymykseen vastaamista on syytä tarkastella myös tarkastuksen muita yhtäläisyyksiä tutkimuksen ja evaluaation suuntaan.

Jotta tarkastaja voisi tehdä perusteltuja valintoja mittapuista, kriteereistä, analyysivälineistä, tiedonhankinnan näkökulmista ja metodeista, hänen tulee kuitenkin ymmärtää kohdettaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi:

- miten opiskelijoiden tai vanhusten asumisen laatu (palveluineen) asettuu osaksi laajempaa hyvinvointitekijöiden ja -toimintojen kartastoa sekä sen haasteita,
- millaiset ovat näihin kohdistuvan julkisen ja esim. taloudellisen sääntelyn ja vaikuttamisen olennaiset ulottuvuudet ja rajat,
- missä laajemmassa kokonaisuudessa kuvatut hyvinvointi-ilmiöt palveluineen ylipäänsä esiintyvät - sekä lopulta
- millainen on (valtion)taloudelliselle tarkastelunäkökulmalle näin muodostuva viitekehys rajoineen, mielekkäine näkökulmineen jne.?

Jos tarkastajan tässä tarkoituksessa käyttämissä apuvälineissä (teoriat, mallit) ilmenee olennaisia puutteita, tarkastajan on tutkijan tavoin hylättävä ne, tai korjattava niitä. Tässä suhteessa tarkastaja rinnastuu eittämättä tutkijaan.

Tarkastajan raja evaluaatiotutkijan suuntaan on kuitenkin vielä äskeistäkin suhteellisempi. Tarkastajakaan ei luovu normatiivisista mittapuistaan sillä perusteella, että esim. H':lle kansallisessa terveysohjelmassa tai terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa asetetut tavoitteet tai muodostuvat lähtökohdat näyttäisivät tulleen sivuutetuiksi ohjelmaa toimeenpantessa (esim. lyhyen tähtäimen kustannussäästöjen saavuttamiseksi). Kuvi-
on 3 oikealle reunalle vielä palaten: *tosiasiat* eivät siis johda tarkastajan mittapuiden (*arvojen* tai niiden johdannaisten) kumoutumiseen. Itse asiassa "terveyteen" suuntautuvat tavoitteet, päämäärät ja arvot muodostavat valtiollisten ja yhteiskunnallisten toimien väljän kokonaisuuden ja jopa hierarkian. Tarkastaja ei voi sivuuttaa tätä kokonaisuutta pohtiessaan jo peruskysymyksiään ja perustavia tarkastuskriteereitään, tulkitessaan H':n

⁶⁷ Furubo (2009). *Vastaavasti evaluaatiotutkimuksen osalta ks. Cook (1997).*

menestystä ja arvioidessaan sitä, mistä ohjelman keskeiset ongelmat löytyvät ja mihin suuntaan sitä tulisi kehittää.

Eräitä muitakin yhtymäkohtia molempiin suuntiin on vielä mahdollista paikallistaa:

- tutkijalta tarkastajan tulisi omaksua näkemys yhteiskunnasta erittäin monimutkaisena kokonaisuutena, jossa vaikuttavien tekijöiden kokonaisuuteen H':n kaltaiset interventiot hukkuvat helposti,
- yhteiskunnallinen arvomuodostus ylimmällä poliittis-hallinnollisella tasolla asettaa sekin omia puitteitaan H':n kaltaiselle ohjelmalle,
- vaikka esimerkkiohjelma H':n tavoitteet eivät seiso ja kaadu sen mukaan, toteutuvatko ne vai ei, niiden heikko suhde laajempaan arvo- ja tavoitekokonaisuuteen saattaa tehdä niistä epätarkoituksenmukaisia; tämä tarkastajankin tulisi havaita. Todennäköisesti ohjelma H':n menestystä ehdollistavatkin monet ristiriitaiset arvot, tavoitteet ja vaikutussuhteet.

Yllä hyvin karkeasti kuvatussa tilanteessaan tarkastaja ei voi selviytyä tyydyttävästi eristymällä kuvion 3 pyramidin alalaidoista sen alaviivan keskellä yksinomaan ylöspäin "*tosiasioihin* tuijottavaksi "ulkopuoliseksi toimijaksi". Valtiontaloudellinen tarkoituksenmukaisuus on syvästi teoria- ja näkökulmasidonnainen kokonaisvaltainen käsite. Tämän vuoksi sitä ei voida kohdata yksinomaan havaintoja tekemällä ja "*tosiasioihin* tuijottamalla". Tarkastaja, joka keskittyy laskemaan aina työn tuottavuuksia yhden vuoden aikajänteellä ja tarkastaja, joka pyrkii vastaavassa tilanteessa aina tarkastelemaan pikemminkin kestäväen henkilöstöjohtamisen puitteita elinkaariajattelun pohjalta, tarkastavat ehkä molemmat valtiontaloutta. Muuta yhteistä heidän ajattelu- ja työvälineissään ei välttämättä ole. Heidän johtopäätöksensä voivat olla hyvin ristiriitaisia. *Tosiasiat* eivät ratkaise heidän välistään jännitettä. Tarvitaan myös *teoriaa* ja *arvoja*, joiden avulla tosiasioita seulotaan ja tulkitaan. Tarvitsemme myös tarkastustointia koskevaa teoriaa.

Yllä suoritettua tarkastelua apuna käyttäen voidaan tiivistetysti muotoilla seuraavia väljiä kiinnekohtia tutkimuksen, evaluaation ja tuloksellisuustarkastuksen suhteiden tarkastelulle:⁶⁸

⁶⁸ Sulkeissa esitetyt tutkimuksen ja evaluaation lähestymistapojen tai mallien kuvaukset, jotka on poimittu Huey-Tsyh Chenin teoksessa "*Practical Program Evaluation*" (Chen 2005) esitetystä evaluaatiotutkimuksen taksonomiasta, tarkentavat tässä esitettävää komijäsentelyä liittämällä sen laajempaan evaluaatiotutkimuksen lähestymistapojen kokonaisuuteen.

- kuvion 3 vasemmalla laidalla tutkimus tuottaa perustietoa ja ymmärrystä toiminnan ja toimintaohjelmien taustaksi (*background information provision, needs assessments, formative research*), sekä syvällistä tietoa tai ymmärrystä näiden vaikuttavuudesta, sen edellytyksistä ja olosuhteista soveltaen relevantteja lähestymistapoja ja tutkimusmenetelmiä (*enlightenment assessment, effectiveness evaluation, theory-driven outcome evaluation*);
- kuvion 3 oikealla laidalla evaluaatio täydentää äskeistä tietoa tuottamalla toiminnan suunnittelun ja toimeenpanon tueksi toiminnan kehittämisen ja toimijoiden vastuullistamisen tarpeita palvelevaa kontekstuaalisempaa tietoa yhdessä tarkastustoiminnan kanssa, soveltaen kuhunkin ympäristöön soveltuvia lähestymistapoja ja menetelmiä (*troubleshooting, development partnership, performance assessment* jne.);
- kuvion 3 keskiosissa tarkastus täydentää edellisten tuottamaa tietoa tuottaen erityisesti toimijoiden vastuullistamista palvelevaa kontekstuaalista tietoa toiminnan ja ohjelmien toimeenpanon kypsyessä arviotavaksi ja edettyä lopputuloksiin, soveltaen kuhunkin ympäristöön soveltuvia lähestymistapoja ja menetelmiä (mm. *fidelity evaluation, performance assessment, effectiveness evaluation*).

6.4 Tiedonmuodostuksen vaikuttavuus laajempien tieto- ja toimintakokonaisuuksien etsimisenä

Edellä ilmeni jo, ettei tietoa voida tarkastella yksinomaan peruslogiikoiden tasolla, vaikka näitäkin on lähtökohtia etsiessä valaistava. Yhteiskunnan näkökulmasta tieto on myös vaikuttamista. Mutta miten prosessoitui-na? Ulottuuko masennus akateemista masentuneisuutta laajempanakin oireyhtymänä myös muihin tiedonmuodostuksen prosesseihin? Käsillä olevan tarkastelun johtoajatus kiteytyy seuraavaksi oletukseksi. Niin tutkimuksen ja evaluaation kuin tarkastuksenkin vaikuttavuus pohjustetaan suuntaamalla huomio tärkeisiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Pyrkimällä niitä koskevan tiedon uudenlaisten synteisien rakentamiseen ja hyödyntämiseen, pyritään palvelemaan myös toimintaa aiempaa laajalaisemmin ja paremmin.

Tämän kirjoituksen alun lähdeviitteiden kiteytyksen perusteella alkulähtökohtani tarkentuu seuraavasti: valta ja vaikuttavuus kietoutuvat pikeminkin tiedon kokonaisuuden kuin sen osasten ympärille. Tämä nousi esille myös edellisessä alajaksossa tarkasteltaessa ohjelma H':n suhdetta laajempiin tavoitteisiin (esimerkiksi politiikkaohjelmassa). Myös *Oiva*

Ketonen rakensi akateemisen masennuksen korjausreseptiä tällä suunnalla. Hänhän totesi, että siitä päästään eroon muun muassa suuntaamalla huomio laajoihin, monisärmäisiin, tuloksiltaan vaikeasti ennakoitaviin ja sikäli riskialttiisiin kysymyksiin ja ongelmiin. Masennusmekanismi on nimittäin se, että pyrkiessämme ehdottomaan varmuuteen ja luotettavuuteen, monimutkaiset ja sumeat kysymykset on hylättävä. Huomio on suunnattava suhteellisen pieniin ja melko selviin asioihin. Tällä tavoin pirstoutuva tietokenttä jätetään sitten päätöksentekijöiden ja muiden tiedon soveltajien huoleksi tyyliin: "tehdään siitä tiivis yhteenveto, kun ne haluavat, käyttäköön sitä nyt mihin käyttävät". Kuvatunlaiselle tiedolle ei ole yleensä mielekästä käyttöä.

Tilanne näyttää tässä suhteessa sikäli hyvältä, että tutkimuksen, evaluaation ja tarkastuksen tiedonmuodostuksen sekä -hallinnan prosesseja on viime vuosina luonnehtinut aiempaa enemmän tiedon kokoaminen sekä tiedon ja toiminnan kokonaisuuksien ja synteisien etsiminen. Näin voi sanoa siitä huolimatta, että kussakin myös sisäinen eriytyminen on jatkunut tiiviinä ja keskeytymättömänä prosessina. Eri kysymys on se, ulottuuko kokonaisuuksien etsiminen strategiapapereiden ja suunnitelmien rinnalla myös arjen käytäntöihin. Jollei ulotu, norsomme seisoo savijaloilla.

Synteeseistä tai uusista kokonaisuuksista voidaankin puhua tutkimus-, arviointi- ja tarkastusprosesseissa hyvin erilaisissa merkityksissä. Seuraavassa eräitä esimerkkejä:

1. Ensiksikin, laillisuustarkastuksen perinteinen vaaka luo ja arvioi lähinnä normien ja tosiasioiden "synteesejä", mutta pysyttäytyy muista tietokäytännöistä varsin erillisenä, synteeseistä tai kokonaisuuksista ei kannata tällöin puhua.
2. Toiseksi, tutkimuksen, arvioinnin ja tuloksellisuustarkastuksen rajat tietokäytäntöinä ohentuvat hallinto- ym. käytäntöjen suuntaan kaikkien yrittäessä olla mahdollisimman hyödyllisiä, käytännöllisiä ja lyhytnäköisiä. Tällöin syntyy kenties uudenlaisia kokonaisuuksia.
3. Kolmanneksi, kun tutkimuksen, arvioinnin ja tarkastuksen keskinäiset rajat ohenevat, syntyy uudenlaisia kokonaisuuksia. Näin tapahtuu muun muassa seuraavissa viidessä tapauksessa:
 - ensiksikin ns. "sekoitetuissa lähestymistavoissa" (triangulaatio metodiesimerkkinä tästä, toisena esimerkkinä voidaan mainita arviointien ammatillisuus ja lähestymistavat teorian ja käytännön, tiedon ja taidon monimuotoisena vuorovaikutuksena);⁶⁹

⁶⁹ *Ahonen ja Virtanen (2005). Ks. myös Chen (2005). Tuloksellisuustarkastuksen kohdalla ns. sekoitettua lähestymistapaa on kehitellyt muun muassa Brooks (1996).*

- toiseksi, tutkimuksen, evaluaation ja tarkastuksen rajat ohentuvat muodostettaessa yhdistettyjä tiedon hankinnan tutkimus-, evaluaatio- tai tarkastuskartastoja (esim. Chenin teoksessa *Practical Program Evaluation* v. 2005 esitetty käytännöllinen arviointitiedon taksonomia);⁷⁰
- kolmanneksi rajoja ylitetään uudennlaisilla tiedon kokoamisen käytännöillä (metaevaluaatiot, review'it, näyttöperusteiset järjestytylit);
- neljänneksi, prosessien rajat ohenevat uudennlaisissa rajat ylittävissä instituutioissa (EES, INTOSAI jne., toisesta näkökulmasta SHOK'it Suomessa jne.);
- viidenneksi rajojen yli katsotaan seminaarimme kaltaisissa yhteisissä ongelmanratkaisumenettelyissä (seminaarit, työpajat, aivoriihet, ajatushautomot, jne.).

Yhteen vedettynä synteessillä ja kokonaisuuksien tavoittelulla tarkoitettiin edellä useita asioita. Niistä puhuttiin tietoisesti hieman epätarkasti, tarkoittaen sekä tutkimuksen, evaluaation ja tarkastuksen rajojen tosiasiallista liukumista ja ohentumista että tietoista yritystä rakentaa rajat ylittäviä toimintatapoja tiedon hankinnan peruslähtökohdissa, lähestymistavoissa ja menetelmissä.

Lisäksi uudennlaisten kokonaisuuksien tavoittelulla voidaan tarkoittaa yrityksiä rakentaa tutkimukselle, evaluaatiolle ja tuloksellisuustarkastukselle yhteisiä tiedon hankinnan kartastoja, sekä yrityksiä koota, syntetisoida, tulkita ja soveltaa jo tuotettua tietoa erilaisten raja-aitojen yli.

On vaikea sanoa, miten pitkälle tällainen kokonaisuuksien rakentaminen on tutkimus-, arviointi- ja tarkastusprosesseissa ja käytännöissä edennyt. Tämä ei selviä luotettavasti instituutioiden omia kertomuksia lukemalla. Jonkinlaisen aavistuksen tästä tarjoaa tuore tarkastusorganisaatioiden kansainvälisen yhdysjärjestön INTOSAI:n survey-tutkimus. Sen tuloksista ilmeni, että huolimatta yrityksistä pyykittää tarkastustoiminnan ja evaluaation eroja ja luoda tarkastusorganisaatioille yhteisiä käsitteellisiä lähtökohtia ja työvälineitä, tuloksellisuustarkastukselle ei ole tarkastusorganisaatioissa vakiintunut priorisoituja lähestymistapoja, näkökulmia tai metodisia perustyökaluja. Saman organisaation viimeisteltävänä olevassa julkaisussa *"Program Evaluation for Supreme Audit Institutions"* evaluatiivinen toiminta - erotukseksi perinteisistä tarkastuksen ajattelutavoista - halutaan kuljettaa sisään kaikkiin tarkastusorganisaatioiden toimintoihin.⁷¹ Yksinomaan näistä voitaisiin jo päätellä, että tuloksellisuustarkastuksen kohdalla olemme tällä hetkellä tekemisissä verrattain "avoimen lähdekoodin

⁷⁰ Ks. Chen (2005).

⁷¹ Ks. Johnsen (2009) sekä INTOSAI (2009).

kanssa". Voimmeko ylipäänsä puhua sen kohdalla mielekkäästi "kokonaisuuden rakentamisesta"?

Perusriskinä tällaisissa "kokoomayrityksissä" on se, että tutkijan, evaluaattorin ja tarkastajan identiteetti hämärtyvät, kunkin tärkeät ominaispiirteet katoavat näköpiiristä ja kaikki suhteellistuu. Lupauksena on taas muun muassa refleksiivisyyden ja prosessioppimisen nimellä kulkeva etu: toisten kohtaaminen ja dialogi pakottavat kunkin pohtimaan uudelleen ja samalla saattamaan ajan tasalle sen, mikä toiminnassa on loppujen lopuksi laajemmasta perspektiivistä olennaista. Eri osapuolet oppivat toisiltaan tavalla, jota ei ole ylipäänsä välttämättä mahdollista rekisteröidä ja kuvata selkein määritelmien, indikaattoreita ja tulospisteitä nyt mainitsemattakaan.

6.5 Pohdintaa

Sitä, mitä yllä kuvatusta kehityksestä lopulta jää käteen, tuskin kukaan pystyy tällä hetkellä sanomaan. Mureneeko kuvion 3 pyramidi kokonaan? Palatkaamme tässä yhteydessä kuitenkin tietoon yhteiskunnallisena valtana ja vaikuttavuutena. Mitä voimme siitä yllä esitetyn perusteella sanoa?

Tarkastelua kooten ja hieman tulkiten voimme sen perusteella esittää seuraavan arvion. Tutkimuksen, arvioinnin ja tuloksellisuustarkastuksen sisällä ja yhä enemmän myös niiden välillä vähitellen kasautuva, koottu, testattu ja ehkä myös metaevaluoitu "rajanylitystieto" ja tätä tietoa tuottavat prosessit aikaansaavat tiedon vaikuttavuutta ja mahdollistavat sen. Juuri tämä tieto olisi resepti Ketosen mainitsemaan akateemisen tai sitä lähellä olevan toiminnan masennustyyppiseen oireyhtymään.

Yllä muodostettu resepti on ehkä oikeansuuntainen, mutta myös karkea ja tarkennusta vaativa. Keskeisintä on tarkentaa sitä tuloksellisuustarkastuksen osalta.

"Tuloksellisuuteen" huomionsa kiinnittävä tarkastaja kysyy tietystä näkökulmasta aina, onko arvioitava tai tarkastettava toimija tehnyt oikeita asioita oikein. Oikeastaan hän identifioituu parhaiten tutkijoista ja perinteisistä tarkastajista juuri siinä, että hän kysyy molempia ja painottaa yhä enemmän kysymyksen alkuosaa ("oikeat asiat"). Tämä piirre myös yhdistää häntä lähimmin evaluaatioon. Tutkija puolestaan askartelee yleensä lähinnä oikein tekemiseen liittyvien kysymysten kanssa tyyliin: "Jos pyrit A:han, sinun tulee tehdä T!" jne. Miten tämä suuntautuminen sopeutuu siihen, mitä edellä esitettiin rajojen ylityksistä tiedolla vaikuttamisen yhteisenä ja keskeisenä piirteenä?

Oikeastaan kyseessä on sama asia. Tätä voi havainnollistaa innovaatio-toimintaa ja -politiikkaa koskevan niin sanotun paradigmanmuutoksen kuvauksella.

Innovaatiopolitiikan paradigmanmuutoksen voidaan katsoa tuoneen mukanaan uuden tavan vastata kysymykseen, ovatko toimijat tehneet oikeita asioita. Oikeat asiat ylittävät innovaatioiden alueella yhä enemmän erilaisia hallinnollisia ja muita rajoja. Esimerkiksi sopii teknologisten innovaatioiden arviointi perinteisen teknologiapolitiikan sijasta työllisyys-, ympäristö- tai terveystavoitteiden, kansalaisten, kuluttajien tms. näkökulmasta. Yhä useammin oikeat asiat nähdään myös systeemisinä, toisistaan riippuvaisina. Esimerkiksi teknologinen innovaatio nähdään kokonaisuutena, jolla on tärkeitä yhteyksiä esimerkiksi edellä mainittuihin politiikkoihin ja toimintakäytäntöihin. Jos jokin niistä muuttuu, myös muut joutuvat ehkä uudelleenarvioitavaksi - ja jotta jokin niistä toteutuisi toimivasti, myös muiden on myötävaikutettava tähän.

Kysyessään oikeita asioita tuloksellisuustarkastaja ja evaluaatiotutkija toimivat institutionaalisessa roolissaan. Siihen sisältyvät omat sääntönsä sen suhteen, mistä "asioiden oikeellisuuden" määrittelevät arvot ja tavoitteet löytyvät. Tutkija, joka askartelee ennen muuta "oikein tekemisen" kanssa, on arvojen suhteen lähtökohtaisesti vapaampi. Tutkija voi siten esimerkiksi selvittää teknologia- ja työllisyyskysymysten yhteyksiä, ottamatta kantaa näihin liittyviin tavoite- ja arvostiritoihin. Evaluaattorilta ja tarkastajalta tämä ei välttämättä onnistu yhtä hyvin. Institutionaalinen rooli tarjoaa kuitenkin heille seuraavan yleisen viitekehyksen:

- tuloksellisuustarkastaja on selkeämmin sidottu oikeiden asioiden ja oikean toimintatavan määrittelyn suhteen siihen, mitä institutionaaliset tosiseikat (säädökset, parlamentin päätökset jne.) kertovat;⁷²
- evaluaattori voi olla vapaampi "oikeita asioita" määrittellessään, mutta käytännössä esim. rahoitusriippuvuus ei tarjoa välttämättä laajaa mahdollisuutta tämän vapauden realisoimiseen.

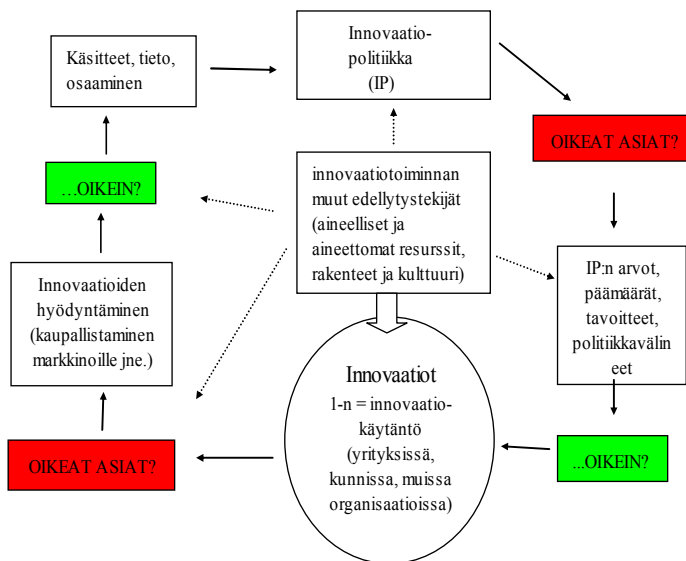
Tarkastuksen ja evaluaation näkökulmasta oikeat asiat ja oikein tekeminen muodostavat kokonaisuuden, jonka osat ehdollistavat eri tavoin toisiaan. Tämä korostus tuli selvästi esiin mm. eduskunnalle annetussa innovaatio-toiminnan selonteossa. "Oikein tekeminen" tarkoittaa tässä sitä, että oikeita asioita, siis esimerkiksi yllä kuvattuja eri politiikka- ja policysektorien tavoitteita ja asioita, tulisi edistää innovatiivisesti: aikaisemmasta poikkeavia ajattelutapoja ja välineitä etsien, kysyen, sekä vuoroin kyseenalaistaen ja vuoroin hyödyntäen.

⁷² Ks. INTOSAI (2009).

Ellei toimita tarkoituksenmukaisilla ja tehokkailla menettelyillä, oikeiden asioiden tekeminen ei vielä itsessään johda hyvään lopputulokseen. Vielä vahingollisempi tilanne voi olla silloin, jos vääriä asioita (epäeettisiä, demokratian pelisääntöjen vastaisia, kestävästä kehitystä ympäristön tai talouden alueella vahingoittavia jne.) tehdään tehokkaasti. Esimerkiksi bioteknologian, ydinteknologian ja nanoteknologian alueella löydämme helposti lukuisan joukon uhkakuvia, jotka voivat realisoitua siinä tilanteessa, että toimijat eivät tee oikeita asioita oikein.

Nämä seikat perustelevat kukin omasta näkökulmastaan sen, miksi tuloksellisuustarkastus tiedonmuodostuksineen on tärkeää nähdä kirjoituksen alun lähdeviitteissä mainittuna poikkitieteenä ja laaja-alaisena asiantuntijakeskusteluna, eikä esimerkiksi yksinomaan joukkona tutkimuksellisia tiedon hankinnan menettelyjä.

Miten ja missä seurassa tuloksellisuustarkastuksen tulisi peruskysymyksensä: "Tehdäänkö oikeita asioita oikein" esittää? Mitä tuloksellisuustarkastuksen itsensä tulisi esimerkiksi poikki-sektoriaalisen innovaatiotoiminnan alueella tehdä – miten sen siivet kantavat? Kantavatko ne tekemään sen kannalta oikeita asioita oikein innovaatiokentän muista toimijoista eristäytyneenä laumana, vai onko haettava siivenjatkeita tai vahvistuksia, esimerkiksi uudenlaisia yhteistyö- ja verkostosuhteita? Näitä kysymyksiä voidaan lopuksi valaista kuvion 4 avulla.



KUVIO 4. Innovaatiot, innovaatiotoiminta ja –politiikka tuloksellisuustarkastuksen suuntimina.

Mitä enemmän tuloksellisuustarkastus vetäytyy omaan erityisyyteensä, sitä vaikeampi sen on tiedon muodostuksessaan tavoittaa kuviosta 4 ilmevää oikeiden asioiden ja oikein tekemisen kokonaisuutta.

Vaikka eri tiedon tuottajat pyrkisivät myös tässä kuviossa 4 kuvattuun rajojen ylittämiseen tavoitteenaan tiedon parempi hyödyntäminen, aiemmin esitetty kuvio 3 osoittaa peruspuitteet, joissa eri tiedon muodostajat voivat mielekkäästi toimia. Näin ymmärrettynä kuviot muodostavat kokonaisuuden. Kuvion 3 osoittamat tiedon muodostuksen logiikat auttavat ymmärtämään, että

- *oikeiden asioiden* etsiminen ja niillä tapahtuva käytännön arvioiminen kuuluu ennen muuta evaluaatiotutkijan ja tarkastajan vastuuseen, edellä kuvatuin eroin ja tarkennuksin;
- tutkija voi keskittyä *oikein tekemiseen* liittyviin haasteisiin ja ongelmiin,
- tarkastellessaan toiminnan vaikuttavuuden edellytyksiä, siis sitä, onko toimija löytänyt oikean tavan toimia, evaluaatiotutkija ja tarkastaja ovat riippuvaisia tutkijan tuottamasta tiedosta;
- jos tutkija aikoo parantaa tulostensa hyötyarvoa ja hyödyntämistä, hänkään ei voi suhtautua välinpitämättömästi sen suhteen, mitkä ovat oikeita asioita (joissa oikein tekemistä tulisi tutkia);
- näin ymmärrettynä tieto on yhteiskunnallisesti vaikuttavaa vain siinä tapauksessa, että se muodostaa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden
- tarkoituksenmukaisuuteen sisältyy tällöin sekä toimijoiden välisten siltojen rakentamista (kuvio 4), että kullekin ensisijaisesti kuuluvan toimintatavan terävöittämistä (kuvio 3).

7 Tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti – muutos pysyvänä olotilana

Teemu Kalijärvi

7.1 Lähtökohdat: tuloksellisuustarkastajan nimikkeeseen johtanut kehitys

Kerro, mitä Sinulle tulee ensimmäiseksi mieleen sanasta "tuloksellisuustarkastaja"? Vastauksina oli kymmenen satunnaisesti valittua tarkastusviraston virkamiestä:

Kuiva; piiskuri; yllättävä, uusi nimike; laaja-alainen; syvälinen; asiantunteva; harmaa; kuivakka; akateeminen; pilkunviilaaja; tilintarkastaja; ikävä ihminen; tulosta täytyy saada; tulos ja sen varmistaminen; tutkimus; vaikuttavuus; pitkä projekti; laaja kokonaisuus; pitkäjänteistä; tuotto-panos -suhde; arviointi; kohteen vahvuuksien hakeminen

Tässä kirjoituksessa käsittelem tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteettiä sekä arvioin identiteetin kehittymistä. Tarkastelun kohteena on ensisijaisesti tuloksellisuustarkastusten tekijä, subjekti. Aiheen käsitteilyssä tukeudun pääasiassa tarkastusviraston aineistoihin ja tarkastusvirastossa työskentelyn mukanaan tuomiin kokemuksiini. Lopuksi arvioin, mihin suuntaan tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti näyttäisi mielestäni olevan kehittymässä.

Identiteetillä tarkoitetaan yleensä yksilön tai ammattikunnan niitä ominaisuuksia, jotka mahdollistavat tarkastelun kohteena olevan erottamisen muista. Tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin määrittelyn tulisi siten mahdollistaa tuloksellisuustarkastajan erottamisen muista ammattiryhmistä. *Jari Stenvall* on väitöskirjassaan todennut, että ammatti-identiteetin synnyssä keskeistä on "pätevyyden arvostus".⁷³ Pätevyyden arvostus heijastaa ja rakentaa virkamiesten identiteettiä.

⁷³ *Stenvall (2000).*

Kirjoitukseni pontimena on se, että tuloksellisuustarkastus – ja näin myös tuloksellisuustarkastaja – on joutunut hakemaan paikkaansa tarkastusmaailmassa ja yhteiskunnassa yleisemminkin. Suomen tilanne ei ole tässä suhteessa mitenkään poikkeuksellinen. Tuloksellisuustarkastuksen historia on useimmissa maissa huomattavan lyhyt. On myös maita, joissa tuloksellisuustarkastusta ei ylimpien tarkastusinstituutioiden toimesta tehdä laisinkaan.

Tuloksellisuustarkastajan nimike otettiin tarkastusvirastossa käyttöön keväällä 2009. Jo tätä ennen oli päätetty toiminnantarkastuksen yksikön muuttamisesta tuloksellisuustarkastuksen yksiköksi. Virkanimikkeen muuttamista edelsi vilkas keskustelu ja esillä oli myös muita tarkastajasekä asiantuntijapäätteisiä nimikkeitä.

Yksikön nimen muutokseen vaikutti lähinnä kaksi asiaa. Vuonna 2007 valmistuneessa toiminnantarkastuksen ohjeessa tarkastuksen kohdetta ja sisältöä kuvattiin ns. tuloksellisuusketjun käsitteellä.⁷⁴ Tarkastuksen kohteeksi nähtiin tuloksellisuus: toimintaketju, jossa valtion taloudellinen panos muuntuu toiminnaksi, tuotoksiksi ja vaikutuksiksi. Keväällä 2009 tarkastusvirastossa havahduttiin myös siihen, että meneillään olleessa asunto-osakeyhtiölain valmistelussa toiminnantarkastuksella oli ryhdytty viittaamaan asunto-osakeyhtiön maallikkotarkastukseen, joka haluttiin tiukasti erottaa auktorisoitujen tilintarkastajien suorittamasta ammattitilintarkastuksesta. Tarkastusviraston näkökulmasta ongelmana oli se, että toiminnantarkastus tulisi yleisessä kielenkäytössä määritellyksi eräänlaiseksi "köyhän miehen tilintarkastukseksi".

7.2 Toiminnantarkastajien ja tuloksellisuustarkastajien rekrytointipolitiikka ja ammatti-identiteetti

Vuoden 2007 toiminnantarkastuksen ohje lähtee siitä, että toiminnantarkastajalla todella on ammatti-identiteetti. Näin on pääteltävä siksi, että ohjeen esipuheessa todetaan, että monien muiden tavoitteiden lisäksi ohjeella pyrittiin terävöittämään toiminnantarkastajien osaamista ja ammatti-identiteettiä. Tarkastajan ammatti-identiteetin vahvistaminen on ollut tavoitteena myös tarkastusviraston strategiatyössä⁷⁵ ja eettisten ohjeiden

⁷⁴ *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007a).*

⁷⁵ *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007b).*

(myöhemmin code of conduct) valmistelussa. Tuloksellisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen toimintayksiköiden tarkastajien välille ei kuitenkaan ole näissä yhteyksissä tehty eroa.

Toiminnantarkastajan ja tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti ei mielestäni ole ollut kovinkaan selkeä. Perustelen näkemystäni sillä, että erottelen seuraavaksi kolme ajanjaksoa, jotka ovat tarjonneet erilaisia rakennusaloja tarkastajien identiteetille ja joina aikoina tarkastajan pätevyyden arvostukset ovat muuttuneet.

Toiminnantarkastuksen alkuvaiheet

Nykyistä tuloksellisuustarkastuksen yksikköä edeltäneen toiminnantarkastuksen historia voidaan laskea alkaneeksi 1990-luvun alusta.⁷⁶ Ammatti-identiteetin näkökulmasta tilanne lienee tuolloin ollut nykyistä yhtenäisempi, sillä käytännössä kaikki toiminnantarkastajiksi tuolloin profiloituneet tarkastajat olivat tehneet aikaisemmin vuosilintarkastusta tai taloudenhoidon tarkastusta (nykymuotoinen vuosilintarkastuksen malli syntyi vasta myöhemmin). Osa heistä oli toki tehnyt jo aiemminkin toiminnantarkastuksina pidettäviä tarkastuksia, mutta kaikilla oli kuitenkin kokemusta nimenomaisesti tilintarkastajan työstä. Koulutustaustoiltaan toiminnantarkastajat olivat tuolloin varsin kirjavaa joukkoa. 1990-luvun alussa toiminnantarkastajina arvostettiin ainakin henkilöitä, joilla oli halua ja kykyä hallita laajahkoja asiakokonaisuuksia. Tätä mielestäni osoittaa silloinen toiminnantarkastuksen kehittämishanke (TOTAKE).

1990-luvun lopusta vuoteen 2005

Spesiaalimpi rekrytointi toiminnantarkastajiksi alkoi varsinaisesti vasta 1990-luvun loppupuolella. Tuolloin rekrytoinnit kohdistuivat varsin lyhyen työkokemuksen omaaviin tai jopa äskettäin valmistuneisiin henkilöihin. Tämä rekrytointipolitiikka jatkui vuoteen 2005.

Virastoon rekrytoitu tarkastaja havaitsi hyvin nopeasti, että toiminnantarkastuksen määrittäminen aiheutti paljon päänvaivaa. Valmista toiminnantarkastajan identiteettiä ei ollut tarjolla uudelle tarkastajalle. Toiminnantarkastuksen ja toiminnantarkastajan määritelmät riippuivat siitä,

⁷⁶*Toiminnantarkastuksen alku voidaan ulottaa myös vuosina 1941-1947 erillisenä virastona toimineeseen sotatalouden tarkastukseen. Tähän virastoon rekrytoitiin tarkastusvirastosta poiketen ensisijaisesti ekonomeja, joiden ajateltiin parhaiten kykenevän arvioimaan tehokkuus- ja tuottavuuskysymyksiä. (ks. HE 71/1941 laiksi sotatalouden tarkastuksesta).*

kenen kanssa asiasta sattui puhumaan. Toiminnantarkastus oli jaettu kahteen yksikköön, jotka erosivat toisistaan. Tuohon aikaan kohdistui toiminnantarkastuksiin viraston sisältä kovia odotuksia. Saatettiin ajatella, että "toiminnantarkastus jatkaa siitä, mihin tutkimus päättyi". Toiminnantarkastajalla oletettiin olevan useita eri tilanteisiin sopivia identiteettejä (tarkastaja, arvioija, konsultti, tutkija jne.).

Tällä ajanjaksolla toiminnantarkastuksen katsottiin olevan huomattavan substanssivapaata toimintaa. Ajateltiin, että toiminnantarkastus oli mahdollista tehdä menestyksekkäästi ilman, että tarkastaja käytti aikaa kohde-toiminnon substanssin ymmärtämiseen. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää, että rekrytoinnit painoutuivat lyhyehkön työuran omaaviin tai vastaavalmistuneisiin henkilöihin.

Viime vuosien kehitys

Vuotta 2005 lähestyttäessä alkoivat rekrytoinnit kohdistua yhä enemmän pidemmän työuran tehneisiin henkilöihin. Kun toiminnantarkastusta haluttiin kehittää johonkin suuntaan, ajateltiin tämän hoituvan ilmeisesti sopivien "valmiiden" toiminnantarkastajien rekrytoinnilla.

Viime vuosina rekrytoinnit ovat suuntautuneet pääasiassa tutkijakoulutettuihin henkilöihin, joilla on varmasti vahvempi aiemman uran muokkaama ammatillinen identiteetti. Työnhakuilmoituksissa on alettu etsiä myös tarkasti rajattujen alojen asiantuntijoita. Tarkastusviraston viime vuosien palkkakehitys on johtanut siihen, että virasto näyttäytyy houkuttelevana työnantajana tutkimuslaitos- ja yliopisto-tutkijoille. Tässä suhteessa tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin määrätietoinen kehittäminen olisi tarpeen, etteivät tutkijataustaiset tuloksellisuustarkastajat joutuisi virastouransa aikana kokemaan pettymyksiä; tai ainakin tietäisivät nykyistä paremmin etukäteen, millaiseen työhön ovat hakeutumassa.

Rekrytoinnin viime vuosien kehitys voidaan tiivistää seuraavasti: generalistien rekrytoinnista siirryttiin aluksi lyhyehkön tutkijataustan omaavien tarkastajien rekrytointiin. Erityisesti parin viime vuoden aikana rekrytoinnin painopiste on siirtynyt voimakkaasti suhteellisen kapean alan tutkijakoulutettujen erityisasiantuntijoiden rekrytointiin. Se, miten tällainen specialisoituminen palvelee viraston laaja-alaista tarkastustehtävää, tulee selviämään vasta lähivuosina.

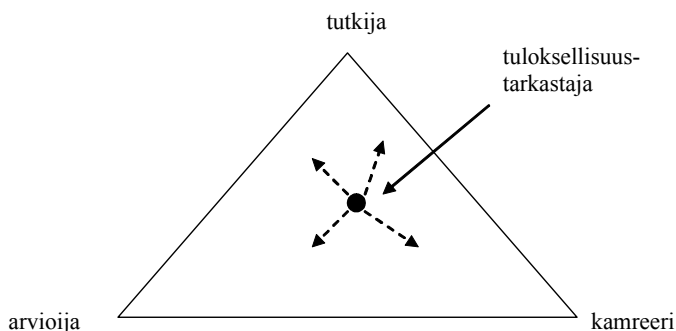
7.3 Tuloksellisuustarkastajan identiteetin asemointiyityksiä

Koko tarkastusviraston toiminnan- ja tuloksellisuustarkastuksen historian ajan tarkastustoimintaa on pyritty määrittelemään sen tuotosten, ei tekijän identiteetin, kautta. Myöskään kansainväliset ohjeet tai standardit eivät anna vastausta kysymykseen tuloksellisuustarkastuksen perimmäisestä olemuksesta tai tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetistä. Tilanteesta ja kulloisenkin puhujan intresseistä riippuen tuloksellisuustarkastus ja tuloksellisuustarkastaja voidaan määritellä monin eri tavoin.

Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen historiassa on tavallista, että tavalla tai toisella "valmiita" tuloksellisuustarkastajia on pyritty hankkimaan talon ulkopuolelta sen sijaan, että talossa jo olevan väen osaamista olisi pyritty kehittämään määrätietoisesti johonkin tiettyyn suuntaan. Tällainen toiminta ei mielestäni kuitenkaan ole aina johtanut haluttuihin tuloksiin. Yksi syy tuloksellisuustarkastuksen kehittämistä ja uudelleen suuntaamista palvelemaan tarkoitettujen rekrytointiprosessien ongelmille on varmasti tarkastajan ammatti-identiteetin "hämäryys".

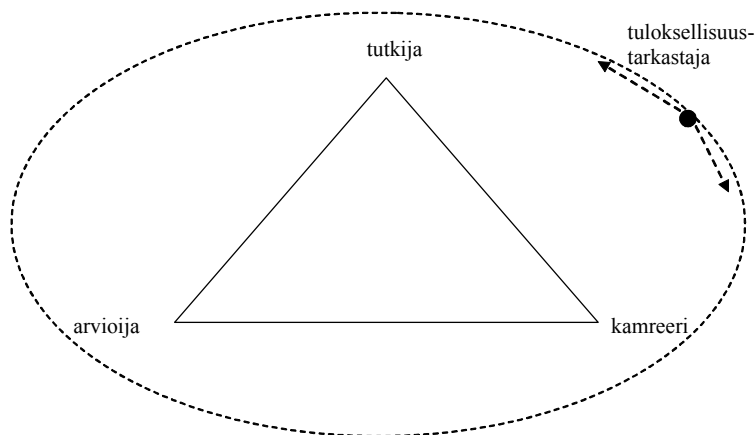
Selvin tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteettiä määrittävä tekijä on mielestäni se, että luulemme tietävämme, mitä uudelta tuloksellisuustarkastajalta haluamme, mutta samalla emme pysty edes määrittelemään jo tarkastusvirastossa työskentelevien tuloksellisuustarkastajien ammatti-identiteettiä. Vaikka tuloksellisuustarkastusta ja tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteettiä ei ole selvästi pystytty määrittelemään, kuvitellaan tuloksellisuustarkastuksen ja tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin samalla olevan "kaikkea". Tällöin odotukset voivat olla kovin epärealistisia: "tuloksellisuustarkastus jatkaa siitä, mihin tutkimus päättyy...".

Mikäli tuloksellisuustarkastajalla ajatellaan olevan ammatti-identiteetti, tulisi sen rakennuspuina käyttää toiminnantarkastusta lähellä olevia ammatteja tai professioita. Esitän kolme kuviota, joissa kuvaan tuloksellisuustarkastajan suhdetta muutamiin muihin ammatteihin tai professioihin. Näitä ovat tutkija, arvioija ja kamreeri. "Tutkijalla" viitataan jonkin tieteenalan asiantuntijaan, jonka ammatti-identiteetti määrittyy alan substanssin hallinnan kautta. "Arvioijalla" viitataan lähinnä konsulttityyppiseen toimintaan, jonka määrittävänä piirteenä on maksullisuus asiakkaalle. "Kamreeri" puolestaan viittaa lähinnä taloushallinnon asiantuntijuuteen ja lähenee siten tilintarkastajan ammatti-identiteettiä. Näitä ammatteja on tässä yhteydessä pidettävä keskustelua herättävinä kärjistyksinä, ehkäpä jopa kari-katyyreinä.



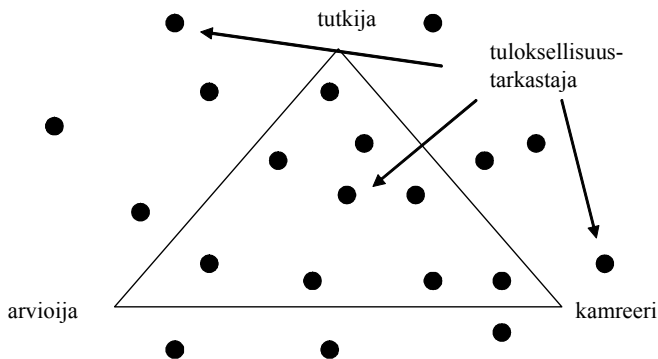
KUVIO 5. Tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin ideaali.

Kuvio 5 pyrkii kuvaamaan tällä hetkellä vallitsevaa ideaalia, jonka mukaan tuloksellisuustarkastajan tulisi kyetä liikkumaan sujuvasti eri rooliinsa kohdistuvien odotusten välimaastossa ja osoittamaan kulloinkin tarvittavaa asiantuntemusta. Tuloksellisuustarkastajan ei näin tarvitse olla minikään substanssialan huippu-asiantuntija, mutta tuloksellisuustarkastuksen huippuasiantuntijaksi kasvamisen katsotaan edellyttävän kuitenkin monien eri alojen asiantuntemusta. Tämä malli voidaan nähdä olevan viraston nykyisen osaamisen kehittämistyön taustalla.



KUVIO 6. Tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin utopia.

Kuviossa 6 on esitetty eräänlainen tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin utopia: tuloksellisuustarkastaja pystyy kirjaimellisesti jatka-
maan siitä, mihin tutkimus päättyy. Kun kansantaloustieteilijä toteaa teo-
reettisten malliensa rajat, ”välttää” tuloksellisuustarkastaja puhtaan teore-
tisoinnin hetteiköt yhdistämällä teorian käytännön tiliaineistoihin. Lisäksi
tuloksellisuustarkastaja nauttii arvostusta konsulttipiireissä asettuen kui-
tenkin institutionaalisen asemansa turvin näiden yläpuolelle. Vaikka kuvi-
on esittämä tilanne on kärjistys, voi esimerkiksi tuloksellisuustarkastuksen
nykyisestä ohjeesta löytää hieman tämääntyyppistä ajattelua.



KUVIO 7. Tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti käytännössä.

Kuviossa 7 on pyritty kuvaamaan tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin nykytilaa: yksittäisen tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti määrittyy lähiprofessioiden kautta. Tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti voi siten olla esimerkiksi sama kuin hallintotieteilijän tai juristin, johon työ tarkastusvirastossa tuo oman lisämausteensa.

Kuvion esittämässä tilanteessa tuloksellisuustarkastajilta ei voida löytää yhtä yhteistä ammatti-identiteettiä, vaan identiteettejä on lähes yhtä monta kuin on tuloksellisuustarkastajiakin. Toki nämä identiteetit sisältävät myös huomattavan paljon yhteisiä aineksia. Kehitystä kohti vahvempaa kollektiivista ammatti-identiteettiä voisi edistää esimerkiksi nykyistä määrätietoisempi ryhmätyöskentelyn hyödyntäminen tarkastuksissa.

Tuloksellisuustarkastuksen ja tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin nykytilaa pohdittaessa yksi keskeinen ristiriita liittyy tarkastustyön oletettuun substanssivapauteen. Tuloksellisuustarkastuksen substanssivapauden vaatimus on kuitenkin viime aikoina lieventynyt. Tämä näkyy muun muassa viraston rekrytoinneissa, jolloin jo työnhakuilmoitukseen on

kirjattu tietyn alan substanssiasiantuntemuksen kriteerejä. Jopa hakuilmoituksen otsikkona on ollut tietyn alan asiantuntijan nimike tuloksellisuustarkastajan sijaan. Pitäisikö siis virallisesti tunnustaa, että tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti muodostuu ensisijaisesti jonkin substanssialan asiantuntemuksesta, jota tarkastusviraston ja tuloksellisuustarkastuksen institutionaalinen asema täydentää?

7.4 Tuloksellisuustarkastajan identiteetin nykytila ja tulevaisuus

Kuten edellä olen esittänyt, ei tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetti ole suoraan johdettavissa mistään normista. Myöskään mikään akateeminen koulutusohjelma ei johda suoraan tuloksellisuustarkastajaksi. Toisaalta tuloksellisuustarkastajan (ja toiminnantarkastajan) pätevyyden arvostukset ovat viimeisen 20 vuoden aikana vaihdelleet. Tämä kehitys on ollut välillä näkyvää. Joskus taas ei: joitakin kehityskulkuja on mahdollista havaita vasta historiallisen tarkastelun avulla.

Lopuksi esitän hypoteesin siitä, että tuloksellisuustarkastajan ammatti-identiteetin rakentumisessa on vallalla kaksi linjaa:

1. Tuloksellisuustarkastuksen ja samalla tuloksellisuustarkastajan identiteettiä rakennetaan jatkuvasti kehittyvän ohjeistuksen ja (sisäisen) standardoinnin avulla.
2. Tuloksellisuustarkastajiksi rekrytoidaan eri alojen syvällisiä asiantuntijoita, joilla on jo entuudestaan vahva ammatti-identiteetti.

Tarkastajien ammatti-identiteettien eriytymistä ei sinänsä voi pitää uhkana, sillä yhtenäistä identiteettiä ei ole tähänkään mennessä pystytty rakentamaan. Ammatti-identiteetin rakentuminen on pitkä prosessi. Koska keskeiset identiteetin rakentumiseen vaikuttavat tekijät – pätevyyden arvostukset – ovat 20 vuoden aikana muuttuneet useasti, ei voi pitää kovinkaan yllättävänä tuloksellisuustarkastajan nykyisen ammatti-identiteetin häilyvyyttä.

Johtaako nykykehitys siihen, että tuloksellisuustarkastajat alkavat jakautua kahteen kategoriaan: tuloksellisuustarkastuksen ohjeesta identiteettinsä ammentaviin tarkastajiin ja viraston ulkopuolella identiteettinsä rakentaneisiin tarkastajiin? Tämä kaksijakoisuus voidaan nähdä riskinä, koska viime vuosina virastossa on yleisesti kannettu huolta siitä, että tuloksellisuustarkastukset (aiemmin toiminnantarkastukset) ovat olleet kovin erilaisia

sisällöltään ja rakenteeltaan. Toisaalta ohjeistuksen myötä tarkastuskertomusten yhdenmukaisuus on lisääntynyt ja näin kertomukset ovat entistä helpommin tunnistettavissa tarkastusyksikön tuotoksiksi. Vastuu yhdenmukaisuudesta kohdistuu tarkastuksia ohjaaville tarkastuspäälliköille. Minkälaiset valmiudet heillä on? Miten heidän ohjaus määrittää tai ohjaa tarkastajien ammatti-identiteetin muodostumista?

Onko tuloksellisuustarkastajan oman identiteetin häilyvyys sitten sen arvoinen ongelma, että siitä kannattaa kantaa huolta. Vastaisin kyllä, mikäli tarkastusvirastossa halutaan, että tuloksellisuustarkastuksen tuotosten laatu pysyy hyvänä tai jopa paranee. Tuloksellisuustarkastusten erottaminen tutkimuksista, arvioinneista tai konsulttien tuotoksista ei mielestäni ole pelkästään tarkastuksen ohjeistukseen liittyvä kysymys. Kestävä tuloksellisuustarkastuksen oma profiili muodostuu varmimmin tuloksellisuustarkastajan oman identiteetin kautta. Tarkastaja tulisi vahvasti selvittää oman roolinsa suhteessa tarkastusten kohteisiin. Myös tarkastuksen kohteen kannalta on tärkeää, että he tietävät, mitä tuloksellisuustarkastus on ja millainen ihminen tuloksellisuustarkastaja ammatti-identiteetiltään on.

Mielestäni tarkastusprosessiin kohdistuvan ohjeistuksen kehittämisen lisäksi tulisi pyrkiä määrätietoisesti rakentamaan tarkastajan identiteettiä. Tämä edellyttää avointa keskustelua: vain siten on löydettävissä "kultainen keskitie" vahvan substanssiasiantuntemuksen ja yleisen tarkastusosaamisen arvostusten väliltä.

8 Paneeli- ja yleisökeskustelu

8.1 Onko tuloksellisuustarkastuksella identiteettiä?

Puheenjohtaja Pertti Ahosen alustus

Mistä on kysymys, kun viitataan "identiteettiin"? On kysymys muun muassa "itseystestä" ja toisaalta "samuudesta". Jos on kysymys henkilöstä, niin itseys korostuu, ja jos esineestä, organisaatioista tai instituutiosta, niin samuus, jollainen on kuitenkin myös kullakin meistä. Sitähän meiltä kysytään, kun meitä vaaditaan näyttämään henkilöllisyystodistuksemme.

Identiteetin vastakäsite on alteriteetti, "toiseus", joka viittaa kaikkeen siihen muuhun, mistä ei ole kysymys, kun ollaan tekemisissä identiteetin ja samuuden kanssa. Nykymaailmalle on ominaista se, että identiteetit muuttuvat ja liukuvat.

VTV:ssä käydään keskustelua tuloksellisuustarkastuksen identiteetistä. Kun sitä halutaan tämentää, joudutaan ottamaan kantaa myös siihen, mitä identiteetti ei ole eli mikä on se toiseus, johon se joudutaan suhteuttamaan, jotta ne piirtyisivät selkeästi esiin. Tähän julkaisuun sisältyvässä kirjoituksessaan Teemu Kalijärvi kertoo tiedustelleensa muutamalta tarkastusvirastolaiselta, mitä heille tulee mieleen sanasta "tuloksellisuustarkastaja". Vastauksena oli muun muassa se, että hän on "ikävä ihminen". Tuo luonnehdinta on kiinnostava ja naseva. Se viittaa siihen, että ammattiroolissaan tuloksellisuustarkastajan on soveliasta provokoida ja kärjistä, kunhan pysyy lain ja hyvän tarkastustavan rajoissa. Mikään kaikkia miellyttävä "pidetty ihminen" hänen ei tule olla. Edustakoon hän osaltaan tervettä "toiseutta" tehtävissään.

On syytä kiinnittää huomiota toiseen tuloksellisuustarkastusta ja sen tehtävissä toimivia tarkastajia luonnehtivaan toiseusnäkökohtaan suhteessa tutkijoihin. Kun historian tutkimus, politiikan tutkimus tai kansantaloustiede perehtyy kohteisiinsa, tutkija ei kenties pitäydy selvittämään vain sitä, miten asiat ovat, miten ne ovat kehkeytyneet tai miten ne todennäköisimmin muuttuvat edelleen. Joko tarkastelunäkökulmansa tämentämiseksi tai muista syistä hän saattaa myös selvittää, millä tavoin asiat olisivat saattaneet kehkeytyä toisin kuin kävi, miten ne voisivat parhaillaan olla toisin kuin ne ovat tai millä tavoin ne saattaisivat kehkeytyä toisin kuin todennäköisimmin käy. Tutkija voi tällöin tarkastella mitä tahansa "reaalisiksi mahdollisuuksiksi" kutsutuista seikoista mutta jättää huomiotta realismin

rajojen ulkopuolelle sijoittuvat utopistiset tai muut irrelevantit vaihtoehdot. Vastaavasta ”jossittelun” tervetulleeksi toivottavasta menettelytavasta käytetään tutkimusmetodologiassa nimitystä "kontrafaktuaali" tai "kontrafaktuaalinen päättely". Voimme kysyä esimerkiksi, millä ehdoin maamme olisi syöksynyt edellisessä lamassa vastaavanlaiseen kriisiin kuin Kreikka vuonna 2010. Samoin voimme kysyä, mikä olisi tilanteemme, ellei maamme finanssipolitiikka olisi ollut siten tiukkaa kuin se on ollut.

VTV:n harjoittamaa tuloksellisuustarkastusta ja sen tarkastajia voitaisiin toiseuden näkökulmasta ja kontrafaktuaaleja asettaen tutkistella esimerkiksi seuraavaan tapaan. Millaista olisi VTV:n tuloksellisuustarkastus ja millainen olisi sen tarkastajakunta, mikäli VTV olisi ainakin toistaiseksi jäänyt siirtymättä eduskunnan yhteyteen? Entä mikä olisi tilanne VTV:ssä, jos toimintatavaksi olisi muodostunut se, että valtio ostaisi kaikki tuloksellisuustarkastuspalvelut ulkoistettuina hankintoina markkinoilta, olisipa VTV päätenyt eduskunnan yhteyteen tai ei? Edelleen voidaan kysyä mitä olisi tapahtunut jos VTV olisi siirtynyt eduskunnan yhteyteen ja tutkijakoulutusta saaneiden tai muuten tutkijakokemusta hankineiden rekrytointi olisi eri syistä tyystin estynyt? Tulevaisuutta ajatellen voidaan esittää lopuksi provokatorinen kysymys: mitä siitä seuraisi, mikäli arvioinnin eli evaluaation korkeimman kertaluvun arviointitehtävät eli ammattikielellä ilmaisten "metaevaluaation" tehtävät keskitettäisiin ponnekailla lainsäädäntöratkaisuille nimenomaan VTV:n vastuulle.

Paneelin kommentteja

Identiteetti tunnustettakoon vaaralliseksi sanaksi, yhtä vaaralliseksi kuin toiseus. VTV:ssä lienee käytetty identiteetin käsitettä varsin pragmaattisesti. On paljolti haluttu paikantaa professionne tunnusoimaisia piirteitä ja etsitty sen toimintaa varten soveliaita pelisääntöjä. Tällä areenalla ja tällä kertaa etsimme erityisesti VTV:n, sen tuloksellisuustarkastuksen ja alan tarkastajien identiteettiä suhteessa siihen toiseuteen, joka muodostuu akateemisesta tutkimuksesta.

Tutkimuksen ja tarkastuksen suhteita voidaan tarkastella kiinnittämällä huomiota kummankin niistä ominaisiin kielenkäyttötapoihin, jollaisia usein kutsutaan "diskursseiksi". Tuloksellisuustarkastaja osana ylintä ulkoista tarkastusviranomasta osallistuu omaan, spesifiin diskurssiinsa. Se on vastuunalaisuutta toteuttava ammattimaisen tarkastuksen diskurssi. Timo Oksasen esitykseen viitaten, kansanvaltaamme kuuluu se periaate ja samalla ihanne, että hallitus ja hallinto ovat vastuunalaisia eduskunnalle. Tähän vastuunalaisuuteen liittyvä vastuuttaminen on se seikka, joka muodostaa VTV:ssä toimivan ammatillisen profession roolin ytimen. Tämä

erottaa VTV:n tuloksellisuustarkastuksen ja sen tarkastajat paitsi tutkijoista ja tutkimuksesta, hallintovirkamiehistä samoin kuin arvioinnista ja arvioijista ylipäätään.

Kontrafaktuaalien kannalta voidaan todeta, ettei useimmissa maailman maissa harjoiteta tuloksellisuustarkastusta. Monissa maissa valtion tilit edelleen paitsi tarkastetaan myös ”tuomitaan” tarkastuselinten toimiessa edelleen siltä osin tilintarkastustuomioistuimina. Edelleen, voidaan ajatella, että 1990-luvulla maassamme olisi *new public management* -hengessä ulkoistettu koko valtiontalouden tarkastus. Sen mitä siitä olisi jäänyt jäljelle, olisivat hoitaneet yksityisen sektorin KHT:t. Tuloksellisuustarkastusta ei nykymielessä harjoitettaisi lainkaan. Eräänlaisena kontrafaktuaalin kontrafaktuaalina voidaan pohtia myös kysymystä siitä, voisiko maamme kansanvalta kuvatussa tapauksessa paremmin kuin se nyt voi. Voidaan arvioida, että asiamme olisivat tuossa tapauksessa huonommin. On monia maita, joissa ei harjoiteta tuloksellisuustarkastusta, mutta sitä kipeästi kaivataan.

VTV korostaa osana julkisuuskuvansa sitä, että virasto toimii osaltaan valtion taloudenhoidon omanatuntona. Onko omakuva perusteltu ja toimiva? Tarkoittaako VTV:n tuo rooli sitä, ettei monilla muilla tahoilla ole vastaavaa omaatuntoa?

Asiaan liittyy epäilemättä toiseutta, mutta myös jotain muuta. Kenties omaatuntoa ei tulisi nähdä vain sellaisena seikkana, joka esiintyy vain yksilöissä, vaan myös eri puolilla yhteiskuntaa, sen instituutioissa, organisaationa että rakenteissa. On hyvin suotavaa, että tuollainen omatunto on kehkeytynyt. Taho, joka sitä edustaa, voi osaltaan seurata tietynlaisena kansanvallan agenttina sitä, että toimitaan niin kuin kansanvaltaisesti on haluttu. Näin on haluttu kiteyttää tiettyä roolia myös VTV:lle. Asiaan liittyy tosin tietynlainen toiseus.

Omaatuntoon liittyy myös tietty valtaa vailla olemisen piirre. Omatuntohan on vain moraaliseettinen ääni, jolla ei ole käytettävissään pakkovaltaa. VTV ei voi pääsääntöisesti päättää, mille mallille asiat saatettaisiin. VTV ei voi pakottaa mitään tahoja tekemään muuta kuin näyttämään tarkastajille tarpeelliset dokumentit ja esittämään muut pydytyt selvitykset. VTV:n tahdonilmaisut eivät muodosta juridisia tuomiota toisin kuin perinteisten tilintarkastustuomioistuinten ratkaisut. VTV:n esittämät käsitykset ovat vain suosituksia sisältäviä kannanottoja, joskin niitä tukee välillisesti viraston itsenäinen asema ja nyttemmin myös asema eduskunnan yhteydessä.

VTV:n tarkastajien asemaan liittyvää toiseutta voidaan paikantaa siitä tietystä skeptisyydestä, jota tässä yhteydessä esiintyy. Toisin kuin monia tutkijoita, tarkastajia luonnehtii myös tietty ammatillisiin vakaumuksiimme nivoutunut kyynisyys. Olemme vakaumuksellisesti sitä mieltä, että tulee

varmistaa, että asiat ovat ja sujuvat oikein. Emme ole heittäytyneet noin vain uskomaan siihen, että kontrollit voitaisiin romuttaa uskoen, että silti asiat sujuisivat hyvin.

Omaksitunnoksi julistautumisen tavallaan vaarallisin riski on se, että katsoisimme hallussamme VTV:ssä olevan oleellista tietoa ja viisautta siitä, miten asiat olisi pitänyt ja pitäisi hoitaa hyvin ja eettisesti. Asia on kylä tärkeä ja mielenkiintoinen, ja siihen kätkeytyvät myös suuret vaikuttamisen mahdollisuudet joskin myös suuret vastuut. Toisaalta on jopa vaarallista ajatella, että VTV julistautuisi jonkinlaiseksi yhteiskunnalliseksi oraakkeliksi, joka antaisi ymmärtää pitävänsä hallussaan syvällistä viisautta ja samalla näkemystä siitä, miten valtiontaloutta tulisi hoitaa hyvin, järkevästi ja eettisten periaatteitten mukaisesti.

8.2 VTV ja kunnallinen itsehallinto

Yleisökysymys

Mikä on VTV:n ja kunnallisen itsehallinnon suhde? Näkeekö VTV, että kunnat ovat osa toimeenpanevaa koneistoa? Ulottuuko puheena oleva omatunto myös tuohon kysymykseen saakka?

Paneelin kommentteja

Kysymykseen sisältyy itse asiassa kaksi kysymystä: yhtäältä ulottuuko omatunto kuntiin saakka ja toisaalta kuuluuko kunta toimeenpanevaan koneistoon. Omatunto ulottuu kuntiin tietyltä mutta ei kaikilta osin. Siihen, miten kunta laati talousarvionsa ja panee sen toimeen, VTV ei puutu. Sen sijaan VTV saattaa toimivaltansa rajoissa puuttua asioihin, jos toiminta menee aivan vastuuttomaksi. Kenties kuitenkin yksittäinen kunnallinen ilmiö ei muodosta tarkastuskysymystä vaan esimerkiksi se, ovatko valtiovarainministeriön kuntalainsäädännön valmistelijat ottaneet esiin tulleita seikkoja.

Puolestaan sikäli kuin kunta tosiasiallisesti panee toimeen valtion lainsäädäntöä erityisesti hyvinvointipalvelurintamalla, se on toimeenpanokoneiston osa eduskunnan näkökulmasta katsottuna. VTV selvittää siinä tapauksessa, ovatko tavoitteet toteutuneet. VTV voi myös paneutua asiaan, jos on muuten kysymys valtion rahankäytöstä.

Tarkastuksen kohteena ja vastuullistettuna organisaationa ei ole kunta vaan valtio ja samalla tietty koko järjestelmä. Tällöin kunnat ovat pää-

asiassa paikkoja, joissa kerätään evidenssiä siitä, että toimiiko hyvinvointipalvelu kaikilta osin hyvin.

Kunnissa on oma omatunto, mutta se on luottamushenkilöpohjainen kuntien oma tarkastuslautakunta. Sehän on pakollinen toimielin, jonka enemmistön tulee koostua vaaleilla valituista valtuutetuista. Se tutkiskelee kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuuksia ja tuloksia sekä eräitä muita kysymyksiä. Laillisuustarkastus on organisoitu tuohon järjestelmään nähdessä erillisesti.

Tärkeä kysymys on se, kuinka onnistunutta ministeriöiden ohjaus on niissä asioissa, jotka koskevat kuntia ja joiden toteutusta varten valtio maksaa rahoitusta. Samassa yhteydessähän valtio myös ohjaa kuntia. On oikein, että kunnistakin kerätään evidenssiä, siitä, kuinka hyvin pyrkimyksissä onnistutaan. Toisaalta pitää muistaa kuitenkin myös se, että kunnilla on paljon muitakin toimintoja kuin ne, jotka kytkeytyvät valtion toimintaan. Valtionosuuskin kuntien tuloista muodostaa nykyisin noin 17 prosenttia.

8.3 Entä jos asiat olisivat toisin? Kontrafaktuaali Kansaneläkelaitos

Yleisökysymys

Suomen valtion muodostaman kokonaiskehikon sisälle sijoittuu suuri lakisääteinen varojen käyttäjä, joka ei kuitenkaan sijoitu VTV:n tuloksellisuustarkastuksen eikä muunkaan VTV:n tarkastustoiminnan alaan. Kysymyksessä on Kansaneläkelaitos. Toimiiko Kela riittävän hyvin ja mitä tulisi ajatella sen aseman kehittämisestä ajatellen tarkastustoimintaa?

Paneelin kommentit

Ei voida vastata kysymykseen, onko Kela toiminut ja toimiiko se kyllin hyvin. VTV ei ole Kelaa tarkastanut eikä VTV:llä siksi ole asiasta tarkkoja havaintoja. VTV:läistä ammatillista identiteettiä sääntelee se periaate, ettei tuollaisessa tapauksessa asiaan oteta kantaa.

Voidaan kuitenkin esittää, että Kelan rooli on muuttunut. Se ei enää ole pelkästään se eläkerahasto, jollaiseksi se aikanaan muodostui. Siitä on tullut sosiaaliturvan toimeenpanokoneiston osa. Tuolta kannalta Kelaa koskevaa valvontaa ei kuitenkaan ole järjestetty, eikä siitä syystä kenties kaikilta osin mallikelpoisesti. Kysymys on ajankohtainen. Maailmalla Kelaa

vastaavat organisaatiot ovat VTV:tä vastaavien elinten harjoittaman tarkastustoiminnan piirissä. Asiaa tulisi pohtia myös Suomessa.

8.4 VTV kehittäjänä? Uudesta tulokulmasta takaisin identiteetin ja toiseuden pariin

Yleisökysymys

Onko VTV:n tarkastajan identiteettiin liitettävissä laisinkaan hallinnon kehittäjän roolikuvaa? Useinhan se, mitä tarkastetaan, on jo ollut ja mennyttä. Tulisiko kysymykseen, että tarkastuskohteen edustajat voisivat käydä VTV:n tarkastajan kanssa ”sparraavia” keskusteluja tärkeistä kehittämisen kysymyksistä ja jopa suunnan valinnoista sen sijaan, että vain jälkikäteen pohdittaisiin, mitä tuli tehtyä ja miksi?

Paneelin näkemykset

Kysymys on alituisesti ja jokaisessa tarkastuksessa ajankohtainen. Perusasetelma on varsin selvä. Ulkoinen tarkastaja ei ole osa toimeenpanevaa hallintoa, eikä VTV tarkastajineen siksi voi osallistua yksityiskohtiin painutuen hallinnon uudistusten toteuttamiseen eikä ohjaamiseen. Jos niin tapahtuisi, VTV rapauttaisi mahdollisuuksiaan sittemmin tarkastaa samaisia asioita. Nämä seikat on viraston ohjeissa hyvin selkeästi mainittu. Ne ovat iskostuneet epäilemättä aivan jokaisen tarkastajan selkäpiihin, kunhan hän on jonkin aikaa tehnyt tarkastustyötä.

Asiassa esiintyy tosin tiettyjä poikkeuksia. Jokaiseen kertomukseen sisältyy suosituksia, jotka pohjautuvat tarkastuksessa tehtyihin havaintoihin mutta eivät ole ajastaan jäljessä. Kuitenkin, mikäli VTV on esittänyt suosituksen tyyppisiä kannanottoja, se on lähtenyt siitä, että pysyttää ne suunta-antavina eikä laadi niitä yksityiskohtaisiksi. Keskustelua tarkastajien ja kohteiden edustajien kesken toki käydään kunkin tarkastusprosessin kaikissa vaiheissa. Kuitenkin jokainen tarkastaja pysyttää roolinsa kirkkaana siten, että hänen yksittäiset kannanottonsa kohteessaan eivät ole VTV:n varsinaisia tuotoksia, eivätkä tarkastusprosessin varsinaisia tuloksia.

Oma erityinen VTV:n rooli koostuu lausuntojen antamisessa. Virasto on viime vuosina aktivoitunut tai virastoa on nimenomaan aktivoitu. Lausuntoja pyydetään paljon, myös varsin keskeneräisiinkin hankkeisiin. Tuolloin esitämme joko tarkastukseen perustuva tietämyksemme tai sitten olemassa olevaan asiantuntemukseemme perustuvan näkemyksemme siitä, miten tuollaista keskeneräistä asiaa voitaisiin viedä eteenpäin.

Yleisön kommentteja

Eikö ole sekä teoreettisesti että käytännöllisesti onnetonta pitää kovin selvästi toisistaan erillään yhtäällä kehittäminen ja toisaalla vastuullistaminen. Noiden kahden seikan keskinäistä suhdetta voidaan kylläkin luonnehtia allegorialle itsensä nostamiseen omasta tukasta vetäen. Kuitenkin, jos jokin taho saatetaan tilivelvollisuuden alaiseksi ja tilivelvollisuutta myös pannaan toimeen, samalla synnytetään syötteitä, joiden nojalla toimintaa tulisi tai sitä vapaaehtoisesti voidaan kehittää. Se miten vahva tai heikko impulssi tarkastuksesta kumpuaa kehittämiseen, riippuu määrätyistä seikoista. Asia riippuu ensinnäkin siitä, millä tarkkuudella ongelmat esitetään ja minkälainen evidenssi tarkastuksen tähdentämille ongelmille löydetään ja samalla jaksetaan hankkia. Impulssin voimakkuutta määrää myös se, miten jäsentyneesti ongelmat tuodaan esille. Toki kehittäminen voi lähteä liikkeelle monenlaisista arvolähtökohdista ja tavoitteista.

On ymmärrettävää, että hankaluuksia saattaa seurata, mikäli ulkoinen tarkastus kietoutuu yhteen tarkastuskohteidensa kanssa ja ryhtyy niiden hyväksi ongelmien ratkaisijaksi. Näin käy etenkin, ellei kohde itse ole samaan suuntaan motivoitunut. Olemme tässä yhteydessä tekemisissä myös tarkastustoiminnan vaikuttavuuskysymysten kanssa. Asiaa ei tule puida pelkästään käsitteopohdintana vaan pohtia myös sitä, mistä on kysymys, jos tarkastustoiminta aikoo olla myönteisessä mielessä vaikuttavaa. Tarkastuksen vaikuttavuus tulisi vahvasti ottaa nimenomaiseksi kehittämiskohteeksi.

Paneelin kommentit

Tuloksellisuustarkastuksen profiili on edelleen keskustelua ja jäsentämistä vaativa kysymys. Tilintarkastus on selkeämmin löytänyt itsensä. VTV:n tilintarkastuspuoli ottaa kyllä osaa ministeriöiden kehittämishankkeisiin, mikäli ne liittyvät rahaprosessiin.

VTV on laatinut erityisen sidosryhmätutkimuksen. Sen mukaan virastolta odotetaan huomattavassa määrin osallistumista konsultointiin ja muutaakin erityistä aktiivisuutta. Onko toive sitä kaikin tavoin legitiimi? Saattaa esimerkiksi olla, että ministeriöissä koetaan, etteivät VTV:n tarkastusraportit ole ajankohtaisia. Siinä tapauksessa ne eivät sijoitu sille poliittiselle ja hallinnolliselle agendalle, jonka mukaisesti ministeriöissä toimitaan. Edelleen, entäpä mikäli VTV ei halua toimia ottaen huomioon sitä agendaa, jota seuraten ministeriöissä toimitaan?

Jos toiminta jättää toivomisen varaa ja koostuu osaltaan jonkinlaisesta "huitelemisesta", miksi VTV:n pitäisi vielä ryhtyä sen konsultiksi? Ajatukseen VTV:stä tietynlaisena omanatuntona sisältyy myös puheena ollut

”ikävän ihmisen” rooli. Täytyyhän jonkin tahon puolustaa hyvää hallintoa ja hyvää sisäistä valvontaa, vaikka muoti saattaisi vaatia niiden tai näiden ohjelmien nimissä, että hallintoa ja valvontaa tulisi ajaa alas.

Maassamme oli luotettu siihen, että kaikki on hyvin ja toimii: Suomi on hyvä yhteiskunta vailla korruptiota, eikä muitakaan ongelmia esiinny. Jos niin olisi, miksi tarkastettaisiin? Voimavarat voisi siinä tapauksessa käyttää hyödyllisemmin vaikkapa juuri konsultointiin. Nyt on kuitenkin osoittautunut, että sittenkin tarvitaan myös niitä ”ikäviä ihmisiä”, jotka eivät välttämättä ole mukana siinä tekemisessä. Heidän avullaan toteutuu riskienhallinta myös kansantalouden ja kansakunnan näkökulmasta. Jokuhan rohkenee korottaa äänensä, mikäli asiat ovat menossa väärään suuntaan. Tällaisista syistä VTV ei voi omaksua yksistään sitä linjaa, että se ryhtyisi tukemaan eri ministeriöiden toimeenpanemaa agenda. Tavallaan tämä myös erottelee VTV:n erityiseen ’toiseuteen’. Sisäisen tarkastuksen ministeriöissä ja alemmassa hallinnossa tulee osaltaan varmistaa, että se onnistuu, mitä mitä kulloinkin tehdään hallituksessa ja ministeriöissä. VTV puolestaan asemassaan eduskunnan yhteydessä joutuu nostamaan myös esiin sen, mikäli ideat ja niiden toimeenpano osoittautuivat VTV:n silmälapidettäviltä osin täydellistä puutteellisemmiksi.

8.5 VTV ja asiakastyytyväisyys

Yleisökysymys

Kuuluuko "asiakastyytyväisyys" VTV:n ja sen kehittämisen kannalta tärkeitä aiheisiin. Miten tarkastusvirastossa koetaan asiakastyytyväisyyden idea tai ideologia? Onko niille käyttöä virastossa?

Paneelin kommentit

VTV epäilemättä saa ja hankkii asiakaspalautetta, jos aihetta on. Tarkastajat ovat kentällä virastonsa eläviä käyntikortteja. Jos tarkastaja käyttäytyy huonosti, siitä tulee palaute ja usein hyvin nopeasti. Palaute lienee nopeampi kuin monella muulla taholla.

VTV:n tuloksellisuustarkastusprosessiin kuuluu se, että tarkastuskertomusluonnoksesta pyydetään kohteelta ja hallinnonalan ministeriöltä palautte kertomusluonnoksesta. VTV toivoo saavansa kertomuksen perusteella palautetta, mutta asiaan liittyy tiettyjä hankaluuksia. Eri ministeriöiden linjat ovat erilaiset. Jos, ja usein nimenomaan mikäli, tarkastuskertomus

koskee kiistanalaista kysymystä, VTV ei kenties saa sen perusteella juuri minkäänlaista palautetta. VTV:ssä joudutaan tällöin pohtimaan, haluaako tarkastuskohteesta vastaava taho tai jokin muu taho tavallaan vaieta asian kuoliaaksi siten, ettei se lähde edes ”ottelemaan” VTV:n kanssa. Kysymykset VTV:n asiakaspalautteesta ovat kaiken kaikkiaan varsin monimutkaisia. Tämä koskee sekä asiakaspalautteen hankkimista ja saamista että sitä tapaa, jolla tarkastuskohteet asian ymmärtävät. Joka tapauksessa VTV:n tulee saada asiakaspalautetta. Sitä se myös alati saa!

8.6 VTV:n identiteetistä ja toiseudesta edelleen: vaikuttavuusarviointia vai ei?

Puheenjohtajan kysymys

Puheenjohtaja on laatinut kahden muun tekijän kanssa vuotta aikaisemmin valmistuneen selvityksen vaikuttavuusarvioinnista maassamme. Miten VTV suhtautuu vaikuttavuusarvioinnin aihepiiriin? Edustaako se VTV:lle "samuutta", "toiseutta" vai kumpaakin tilanteen mukaan?

Paneelin kommentit

VTV:n asemoituminen suhteessa valtiontalouden "tuloksellisuusketjuun" ja sen mukainen tuloksellisuuslähtökohta VTV:n toiminnalle tähtää siihen, että VTV tuottaa tietoa myös vaikuttavuudesta. Sen sijaan tarkastettavan hallinnon lähtökohtana on se, että sille itselleen on vastuutettu tehtävä tuottaa sen tarvitsema vaikuttavuusarviointitieto. VTV:n tuloksellisuustarkastuksiin sisältyvä arviointi ei voi korvata hallinnon itse omien vastuidensa nojalla toteuttamaa vaikuttavuuden arviointia. Asia on sama, kun on kysymys policyevaluaatioista, joita koskevia asioita käsitellään valtioneuvostotasolla. Tähän asiaan Kari Hämäläinen viittasi tämän tilaisuuden esityksessään.

Yleisön kommentti

Maastamme puuttuu instanssi, joka juurruttaisi maamme poliittiseen päätöksentekoon ja sen tueksi jatkuvan arvioinnin ajattelun. Kuten näemme, VTV ei ole tehtävään halukas. Asiaa voitaisiin kuitenkin edelleen pohtia. Eduskunnan alainen laitos olisi kenties hyvinkin paikka kehittää tältä osin kansakunnan päätöksentekoa.

VTV ei ole eduskunnan alainen, vaan eduskunnan yhteydessä oleva elin. Näiden kahden asian ero on huomattava. VTV:tä ei käskytä sen enempää tarkastusvaliokunta kuin eduskunnan täysistunto tai eduskunnan puhemies saati pääsihteeri tai joku eduskunnan viranhaltija. VTV ei solmi tulosso-pimusta minkään tahon kanssa eikä ota vastaan toimeksiantoja, vaan pe-rustaa toimintansa niihin tehtäviinsä, joista laki säättää. Asiaa koskevat myös perustuslaissa säädetyt erityiset kriteerit.

Pitäisikö VTV:lle säättää erityinen rooli vaikuttavuuden arvioinnissa? Ajateltakoon, että niin tapahtuisi. Mitä tämä tarkoittaisi käytännössä? VTV:n suunnitteluasiakirjojen tuella kysymykseen joudutaan antamaan ikävähkö hallinnonmakuinen vastaus. Se on samantyyppinen kuin Yhdys-valloissa annettu vastaus. Siellä *Government Accountability Office* (GAO) on VTV:n sisarorganisaatio. Sen keskeisin tehtävä arvioinnin aihepiirissä on nimeltään "metaevaluaatiota". GAO:n tehtävänä on selvittää sekä ex ante -kannalta eli ennakolta päätöksenteon valmistelussa sen tietoperustan luotettavuus, sekä jälkikäteen, miten tilivelvollisuus eli juuri "accountabi-lity" toteutui. Näin tehtäviltään muutettuna VTV tulisi pääasiassa selvit-tämään asianomaisten järjestelmien toimivuutta ja samalla sitä, onko siinä hyödynnetty arviointia. VTV on jo nykyisin tehnyt sen linjauksen, että se tekee metaevaluaation tyyppisiä tarkastuksia tietyn osuuden vuosittaisesta tuloksellisuustarkastustensa volyyymistä. VTV on viime vuosina laatinut 24–25 laajaa tuloksellisuustarkastusta vuosittain. Vuodesta toiseen vaih-dellen vain neljästä viiteen on ollut varsin puhtaasti vaikuttavuustarkas-tuksia. Eräisiin muihin tuloksellisuustarkastuksiin on sisältynyt vaikutta-vuuselementti, joka ei kuitenkaan ole hallinnut tarkastusasetelmaa.

Kansainvälisen ylimpien ulkoisten tarkastusvirastojen yhteistyöelimen (INTOSAI) standardien mukaan huomiota kiinnitetään "kolmeen e:hen" eli "economyyn" eli "taloudellisuuteen", "efficiencyyn" eli "tehokuteen" sekä "effectivenessiin" eli "vaikuttavuuteen". Niistä kolmatta selvitetään pääasiassa kvantitatiivisilla menetelmillä empiirisen aineiston perusteella.

Ruotsissa on laskettu, että Pohjoismaiden tarkastusvirastojen tulokselli-suustarkastustuotoksesta vain 18 prosenttia on varsinaisesti kvantitatiivis-ta, empiiristä, vaikuttavuusanalyysia. Muilta osin vaikuttavuuden aihepii-riä koskelleet tuloksellisuustarkastukset paneutuivat lähinnä vaikutta-vuuden edellytyksiin tai koostuivat muussa mielessä metaevaluaatiosta.

VTV:n olisi ehkä soveliasta paikantaa roolinsa nimenomaan metaevalua-aatioon. Tuota kautta VTV kyllä hyvinkin huomattavasti edistäisi vaikut-tavuusajattelua ajatellen kysymyksiä siitä, mitkä tuolta osin toimivat. Sen sijaan VTV ei voi ryhtyä "hinalapputoimistoksi", joka laskisi ennalta tai jälkikäteen vaikuttavuutta. Yhdysvalloissa GAO:sta poiketen varsinaisesti

kongressin alaisena toimii *Congressional Budget Office*, joka pyynnöstä laskee kongressin valiokunnalle ”hintalappuhin” merkittäviä dollariarvoja. GAO puolestaan tarkastaa ja valvoo ylipäänsä järjestelmien toimivuutta.

Yleisön kommentti ja kysymys

Eikö rajoja tuloksellisuustarkastuksen eri muotojen, arvioinnin eri muotojen ja tuloksellisuustarkastuksen ja arvioinnin kesken ylitellä lähes miten vain hallinnon retoriikassa ja toisinaan VTV:nkin omassa toiminnassa?

Saattaa olla paljolti eri asia, tarkastaako ja arvioiko VTV policyja vai määrättyjä, nimenomaisia kohteita, vai meta-arvioiko VTV tietoa ja sen riittävyttä politiikan ja hallinnon tarpeisiin. Eri tarkoitukset vaativat hyvinkin erityyppistä arviointikapasiteettia, erilaisia kvalifikaatioita, erilaista kulttuuria ja niin edelleen. Yhteen ainoaan organisaation saattaa olla vaikeaa rakentaa syvällistä kapasiteettia moninaisia tehtäviä varten. Maassamme on monilukuisia yksiköitä, joiden nimitykseksi on vakiintunut ”sektoritutkimuslaitokset”. Maassamme on myös edelleen 16 ja ennen pitkäkin vielä 15 yliopistoa, joissa on paljon kapasiteettia laatia policyarviointeja ja muita arviointeja. Ajatus siitä, että mikään taho voisi olla ”joka paikan luuta”, on hylättävä.

Paneelin kommentit

Yksistään oikeusministeriön hallinnonalaan sijoittuvassa pienessä sektoritutkimuslaitoksessa on 15 kertaa enemmän henkilöstöä kuin siinä tuloksellisuustarkastuksessa, jonka VTV:n hallinnonalaryhmä suuntaa oikeusministeriön hallinnonalaan. VM:n alainen sektoritutkimuslaitos VATT lienee samankokoinen kuin koko VTV. Miten VTV voisi ottaa vastuulleen seikkoja, joista nyt huolehtivat sektoritutkimuslaitokset?

8.7 Identiteetti vaatii määrätietoista rekrytointipolitiikkaa

Yleisökysymys

Takavuosina oli tapana sanoa, ettei tuloksellisuustarkastus olisi ensinkään tutkimusta. Nyt sen sijaan painotuksena on pikemminkin se, että tuloksellisuustarkastus noudattaa tiedonmuodostuksessaan samoja periaatteita kuin tutkimus. Onko VTV:ssä käynnissä alaltaan entistä rajatumman asiantuntemuksen etsintä?

VTV:n rekrytointi ei ole päätyntä nykysuuntaansa liukumalla siihen vaan tietösten valintojen perusteella. Myös tuloksellisuustarkastuksen ja tutkimuksen yhtäläisyyksiä VTV on korostanut tarkoituksella. Silti VTV ei ole muuntautumassa sektoritutkimuslaitokseksi sektoritutkimuslaitosten joukkoon.

VTV on omaksunut näkemyksen siitä, että tuloksellisuustarkastuksen ja tutkimuksen kesken vallitsee tiedonmuodostuksessa kiistattomia yhtäläisyyksiä. Ne liittyvät muodostettavan tiedon perusteltavuuteen ja testattavuuteen. Tähän kätkeytyy myös tietty "toisuus" suhteessa mihin tahansa "arviointiin" mutta ei sen sijaan "arviointitutkimukseen".

Arviointia on monenlaista. Tieteellisiä menettelytapoja noudattava arviointitutkimus tähtää kritiikin kestävään pätevyuteen ja luotettavuuteen, ja se on myös menettelytavoiltaan ja muuten varsin selkeästi institutionaloitunut, vaikka senkin aihepiirissä esiintyy ristiriitoja. Paljolti toisaalle sijoittuu eräänlainen vapaa arviointikenttä, joka on selvästi enemmän markkinaperustainen. Senkin piirissä tehdään paljon hyvää työtä. Toisaalta voi käydä, että kun tilaat, niin samalla voit kertoa mitä haluat; ja kun maksat, niin sen myös saat. Arviointeja voidaan käyttää hyväksi, kun ajetaan haluttuja päämääriä. Tuolloin toiminnan tavoitteena on paljon legitimoita, pyrkä oikeuttamaan, jotakin määrättyä pyrkimystä. Se saattaa olla taloudellisesti tai muuten järkipärainen – tai se saattaa olla jotakin muuta.

Riski tuloksellisuustarkastajien asiantuntemuksen kapea-alaistumisesta ei muodostu vakavaksi. Tarkastukset tuskin erilaistuvat tai kapea-alaistuvat liiaksi. VTV:n sisäisen keskustelun tuella on mahdollista päinvastoin kiinteittää yhteistyötä.

Kun VTV:n palvelukseen tulee henkilö, jolla on tutkijatausta, hän tuskin ikuisesti säilyttää saamansa ammatillisen leiman ja vankkumattoman ammatillisen tutkijaidentiteettinsä ainakaan muuttumattoman. Jos asiat kehkeytyisivät tuolla tavoin, VTV:n tulisi olettaa muuttuneen johdoltaan valtiokonttorin ja VM:n budjettiosaston yhdistelmäksi. Onhan VTV:n johtoryhmän kuudesta jäsenestä neljä viettänyt huomattavia aikoja juuri noilla tahoilla. VTV:n sisäisen ohjeistuksen tuella virastoon syntyy ”tarkastuksellisuutta”. Edelleen, kun VTV:llä on ollut laaja yleiseksperttikunta, on tarvittu vahvistusta, jotta VTV kykenisi paneutumaan erityiskysymyksiin riittävällä syvällisyydellä. Siten VTV kykenee uskottavalla ja luotettavalla tavalla keskustelemaan hallinnon ja eduskunnan kanssa ja muodostamaan luotettavaa tietoa.

Tulevaisuus ei kuulu ainoastaan "yleismiestoiminnalle" tuloksellisuustarkastuksen laajalla kentällä. Samoilla ja yleisillä välineillä ei ole mahdollista tehdä niitä moninaisia ja vaativia analyysseja, joihin VTV:n tulee

kyetä. Maailman ja samalla tarkastuskohteiden monimutkaistuminen vaatii, että VTV:n täytyy myös erikoistua sisäisesti sekä ajatellen rekrytoimaansa osaamista että tarkastustensa lajityyppettä.

Tuloksellisuustarkastus-yleisotsikon alle sijoittuu tiettyjä alatyyppejä, erilaisia tuloksellisuustarkastuksia. VTV laatii esimerkiksi ”kuudessa kuukaudessa tehtäviä juttuja”, jotka ovat kylläkin tärkeitä mutta suppeita ja selvästi yhteen kysymykseen vastaavia. Toisaalta VTV ryhtyy huomattavasti laajempiin tuloksellisuustarkastuksen hankkeisiin. Tarkastus aiheenaan lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy on toistaiseksi laajin hanke. Monivuotinen hanke vaatii viidettä henkilötyövuotta. Tälläkin hetkellä on vireillä vastaavia hankkeita kuten hanke valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuudesta valtiontalouden hallintavälineenä. Työhön on ottanut osaa kymmenkunta tarkastajaa.

VTV tarvitsee sekä osaamiseltaan monipuolisia yleisosajia että osaamistaan erikoistuen syventäneitä henkilöitä. Kun osaamisprofiiltaan ja asiantuntemusalueiltaan erilaiset henkilöt toimivat yhteistyössä VTV:n vahvistamien ohjeiden muodostamissa viitekehikoissa, syntyy siitä haluttu ”tarkastuksen” ja ”ammattillisen identiteetin” yhdistyminen. Vahingossa VTV ei siis ole rekrytoinut palvelukseensa erikoisosajia ja -osajia. Heihin ei sitä paitsi lukeudu vain tutkijoita; virasto on palkannut myös konsulttimaailmassa tai hallinnossa jo kannuksensa ansainneita henkilöitä. Tosin yliopistopuolelta VTV:n tehtäviin on hakenut niin äärimmäisen kyvykkäitä henkilöitä, että heidät on ollut ilo ottaa palvelukseen.

8.8 Puheenjohtaja: keskustelun yhteenveto

Tilaisuuden otsikkona oli ”*Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen: tutkimusta, arviointia vai hallintaa?*” Esitysten ja keskustelun perusteella voidaan hylätä sana ”vai”: kaikki nuo seikat olivat läsnä. Seminaarissa kuitenkin keskusteltiin eniten hallinnasta.

Yliopistoissa on paljon vahvaa osaamista myös tämän päivän aiheiden alalla. Erittäin toivottavaa on, että tuota osaamista laajemmin käytettäisiin, tehtävissä, joiden toteuttajat ansaitsevat itsekunnioituksensa.

Kiinnostavaksi ovat osoittautuneet muun muassa VTV:n pyrkimykset yhdistää toisiinsa erityyppisiä asiantuntemuksen lajeja. Entäpä jos yliopistoissakin räjäytettäessä tulosityksikkörakenteet menossa olevissa uudistuksissa tuusan nuuskaksi heitettäisiin toistensa keskuuteen asiantuntemukseltaan ja muutenkin varsin erilaisia ihmisiä? Sitä kautta karisisivat luulot siitä, että tiettyä imagoa kantavien henkilöiden identiteetti olisi vain sitä miltä näyttää.

Kahdessa kohdin esityksiä esiintyi teema, jota ei varsinaisesti käsitelty paneelikeskusteluvaiheessa. Timo Oksanen siteerasi Oiva Ketosta viitaten tieteen toimintatapoihin. Ketonen oli sitä mieltä, että tieteellä voi olla oman logiikkansa johdosta vaikeaa paneutua suuriin asioihin. Kari Hämäläisen esityksessä oli eräs kohta, josta muistelen hänen kanssaan aikaisemmin keskustelleeni. Kenties euromääräisesti suuret asiat eivät pääse arvioinnin piiriin kuin monet pienet asiat.

Esiin on noussut kysymys Kelaa koskevasta tarkastuksesta. Ajatus sen saattamisesta VTV:n tarkastuksen piiriin on kiintoisa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan VTV:n tarkastusmandaattiin eivät kuulu eduskunta, Kela, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra ja Suomen Pankki.

Puheenjohtajan aloitusprovokaatio "identiteetistä" ja sen vastakohtana "toiseudesta" tuntuu tehneensä tehtävänsä riittävän hyvin. Keskustelu on ollut vilkasta. Toivottavasti se jatkuu.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Suomen perustuslaki 731/1999.

Hallintolaki 434/2003.

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.

Laki valtion talousarviosta 423/1988.

Valtionavustuslaki 688/2001.

Valtion virkamieslaki 750/1994.

Yliopistolaki 558/2009.

Hallituksen esitys (71/1941 vp) laiksi sotatalouden tarkastuksesta.

1931 vp. Pöytäkirjat II. 13.11.1931, Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen eräiden säännösten täydentäminen, s. 1139– (K.J. Ståhlbergin puheenvuoro).

2. Julkaisut

Ahlstedt L., Jahnukainen I. (1971): Yritysorganisaatio yhteistoiminnan ohjausjärjestelmänä. Espoo.

Ahlstedt L., Jahnukainen I., Vartola J. (1974): Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Espoo.

Ahonen P. (2003): EU-politiikan avoin koordinointi "pehmeänä" EU-hallintana. *Politiikka* 45(3), 223–235.

Ahonen P., Virtanen P. (2005): Arvonlisää julkissektorin arviointitoiminnalla. Keskustelualoite arviointitoiminnan olemuksen ymmärtämiseksi. Tampere.

Ahonen P., Tala J., Hämäläinen K. (2009): Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisu 8/2009. Opetusministeriö, Helsinki.

Alastalo M. (2009): Viranomaistiedosta tilastoksi – rekisteriperusteisen tilastojärjestelmän muodostaminen Suomessa. *Sosiologia* 46 (3), 173–189.

Alkin M.C. (ed.) (2004): *Evaluation roots: tracing theorists' views and influences*. London.

Ashenfelter O. (1978): Estimating the effect of training programs on earnings, *Review of economics and statistics*, vol. 60, 47–57.

Behncke S., Frölich M. & Lechner M. (2007): Targeting labour market programmes: results from a randomized experiment, Discussion paper No. 3085, The institute for the study of labor (IZA).

Bemelmans-Videc M-L., Rist R.C. & Vedung E. (1998): *Carrots, sticks, and sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, NJ.

Bevir M. (2009): *Key concepts in governance*. London.

Bloom H.S. (2006): The core analytics of randomized experiments for social research, MDRC working papers on research methodology, August 2006.

Blundell R., Duncan A., McCrae D. & Meghir C. (2000): The labour market impact of working families' tax credit, *Fiscal studies*, vol. 21, 75–104.

Brooks, Roger A (1996): *Blending two Cultures: State Legislative Auditing and Evaluation*. Teoksessa: Wisler, C. (ed.): *Evaluation and Auditing. Prospects for Convergence*, pp. 15–28. San Fransisco.

Chelimsky E. (1997): *The Coming Transformations in Evaluation*. Julkaisussa: Chelimsky, E. & Shadish, W. R. (eds.): *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*, pp. 1–26. London, New Delhi.

Chen H-T. (2005): *Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness*. Sage.

Collins J., Gillian T., Willis R., Wilsdon J. (2003): Carrots, sticks and sermons: influencing public behaviour for environmental goals. London.

Cook, Thomas (1997): Lessons Learned in Evaluation over the Past 25 years. Teoksessa: Evaluation for the 21st Century. A Handbook, pp. 1–26. New York & New Delhi.

Donaldson S.I. & Lipsey M.W. (2006): Roles for theory in evaluation practice. Teoksessa: Shaw, I, Greene, J. & Mark, M. (eds.): Handbook of evaluation, 56-75. Sage.

Douma S.W. & Schreuder, H. (2008): Economic Approaches to Organizations. 4th. ed.. Essex.

Friedman T.L. (2005): Litteä maailma. 2000-luvun lyhyt historia. Keuruu.

Furubo J-E. & Sandahl R. (2002): A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation. Julkaisussa: Furubo, J-E., Rist, R. C. & Sandahl, R. (eds.) International Atlas of Evaluation, pp. 1–23. New Brunswick, London.

Galtung J. (1977): Methodology and Ideology. Essays on Methodology. Kopenhagen.

Gomes M.B. (2001): Performance Audit Argument: A Public Management Policy Analysis about Supreme Audit Institutions Role. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluacion del Desempeno Gubernamental, Caracas 2001.

Hacking I. (2004): The Taming of Chance. 8th ed., first published 1990. Cambridge: Cambridge University Press.

Hakola T., Uusitalo R. (2005): Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform, Journal of Public Economics, vol. 89, 2121–2136.

Heckman J.J., Smith J. (1998): Evaluating the welfare state, Teoksessa: Strom S. (toim.): Econometrics and economic theory in the 20th century: The Ragnar Frisch centennial. Cambridge University Press.

Heckman J.J., Heinrich C. & Smith J. (2001): The performance of performance standards. Journal of human resources, vol. 37, 778–811.

Heinonen V. & Kakkuri-Knuuttila M-L. (1998): Talouspolitiikan retoriikka. Teoksessa: M-L. Kakkuri-Knuuttila, M-L. (toim.): Argumentti ja kriittikki, ss. 273-302. Helsinki.

House E. R. (1993): Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences. Newbury Park, London, New Delhi.

Hägglund P. (2007): Are there pre-programme effects in Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments, Working paper 2/2007, Swedish institute for social research, Stockholm University.

Hämäläinen K. & Uusitalo R. (2005): Kannattaisi kokeilla – kokeelliset menetelmät työvoimapoliittisten toimenpiteitten vaikutusten arvioinnissa, Työpoliittinen tutkimus No. 285. Työministeriö, Helsinki.

Hämäläinen K. & Sarvimäki M. (2008): Vuoden 1999 kotouttamislain vaikutusarviointi. Teoksessa: Ilmakunnas, S. Junka, T. & Uusitalo, R. (toim.): Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?, ss. 67–84. VATT Julkaisuja 47.

Hämäläinen K., Uusitalo R., Vuori J. (2008): Varying biases in the matching estimates: Evidence from two randomized job search training experiments, Labour Economics, vol. 15, 604–618.

INTOSAI (2009): Program Evaluation for SAIs. A Primer. Draft, Paris.

INTOSAI (2010): Performance Auditing Standards. ISSAI 3100. (Exposure Draft). www.issai.org.

Julkunen R. (2001): Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio. Janus 9 (4), 277–292.

Ketonen O. (1984): Akateemisen masennuksen parantamisesta. Suomen kuvalehti 21/1984.

Klami H.T. (1979): Finalistinen oikeusteoria. Turun yliopisto, Turku.

Kooiman J. (ed.) (1993): Modern governance: New government-society interactions. London.

Kuusi E. (1931/2001): Sosiaalipolitiikan käsite, sen tarkoitus, olemus ja vaikuttimet. Sosiaalipolitiikka I. Porvoo: WSOY, s. 13–24. Julkaisussa

Eräsaari, Risto & Rahkonen Keijo (toim.) Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan, s. 215–224. Gaudeamus, Helsinki.

Kyyrä T. & Wilke R. A. (2007): Reduction in the long-term unemployment of the elderly: A success story from Finland, *Journal of the European Economic Association*, vol. 5, 154–182.

Malmberg-Heimonen I. & Vuori J. (2000): Työnhakuryhmätoiminnan vaikutukset työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen, *Työpoliittinen tutkimus 221*, Työministeriö.

Merikoski, V. (1938): Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. *Suomalaisten Lakimiesten Yhdistys*. Helsinki.

Micklewright J. & Nagy G. (2008): Job search monitoring and unemployment duration: evidence from a randomized control trial, *CEPR Discussion Paper 6711*. London.

Mickwitz P. (2009): How does evidence-based evaluation fit in the Finnish evaluation scene? *Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaarin esitelmä 6.10.2009*. Helsinki: Säätöyhtiö.

Mickwitz P. & Birnbaum M. (2009): Key insights for the design of environmental evaluations”. Teoksessa: Birnbaum, M. & Mickwitz, P. (eds.): *Environmental program and policy evaluation: addressing methodological challenges*, pp. 105–112. *New directions for Evaluation 122*.

Morris S., Greenberg D., Riccio J., Mitra B., Green H., Lissenburgh S. & Blundell R. (2004): Designing a demonstration project An employment retention and advancement demonstration for Great Britain, *Occasional papers No. 1*, Government Chief Social Researcher’s Office, Cabinet Office.

Määttä, K. (2006): *Oikeustaloustieteen perusteet*. Helsinki.

Nowotny, H., Scott P. & Gibbons M. (2004): *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge.

OECD (2008): *Higher Education to 2030 Volume 1: Demography*.

Owen J.M. (2007): *Program evaluation: forms and approaches*. 3. ed. London.

Palonen K. (2008): Speaking pro et contra: the rhetorical intelligibility of parliamentary politics and the political intelligibility parliamentary rhetoric. Teoksessa: Soininen, S. & Turkka, T. (ed.): The Parliamentary Style of Politics, pp. 82–105. The Finnish Political Science Association. Helsinki.

Patton M. (2008): Utilization-focused evaluation. 4th ed. London.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa (2009). Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6. Helsinki.

Power M. (1997): The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Raaum O. & Torp H. (2002): Labour market training in Norway – Effect on earnings, Labour Economics, vol. 9, 207–247.

Rajavaara M. (2006): Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Rajavaara M. (2007): Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Rosholm M. (2001): Is labour market training a curse for the unemployed? More evidence from a social experiment, Working paper, University of Aarhus.

Scriven M. (1991): Evaluation Thesaurus. 4th ed. Newbury Park, California.

Sintonen H. (1981): An approach to economic evaluation of actions for health: a theoretical-methodological study in health economics with special reference to Finnish health policy. Sosiaali- ja terveysturva-ministeriö. Helsinki.

Stenvall J. (2000): Käskyläisestä toimijaksi – Valtion keskushallinnon virkamiehien pätevyysarvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle, Acta Universitatis Tamperensis 759. Tampereen yliopisto.

Stoker G. (1998): Governance as theory, five propositions. *International Social Science Journal* 50 (155), 17–29.

Sulkunen P. (2006): Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa: Sulkunen, P. & Rantala, K. (toim.): *Projektiyhteiskunnan käänköpuolia*, ss. 17–38. Helsinki.

Sund R. (2008): Vaikuttavuuden monet kasvot. Pääkirjoitus. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauskirja* 45 (4), 253–254.

Tala J. (2005): *Lakien vaikutukset*. Helsinki.

TEKBARO 2010 (2010): *Teknologiabarometri kansalaisten asenteista ja kansakunnan suuntautumisesta tietoon perustuvaan yhteiskuntaan*. Forssa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007a): *Toiminnantarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita 1/2007*.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007b): *Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2007–2012*.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009a): *Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009*.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009b): *Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 197/2009*.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a): *Tuloksellisuustarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita*.

Vedung E. (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ.

Vedung. E (2004): *Evaluation models and the welfare sector*. Teoksessa: Julkunen, I. (ed.): *Perspectives, models and methods in evaluating the welfare sector – a Nordic approach*. Working papers 4. Helsinki: Stakes, FinSoc.

Vuori J., Silvonen J., Amiram D., Vinokur, & Price R.H. (2002): *The job search program in Finland: Benefits for the unemployed with risk of*

depression or discouragement, *Journal of occupational health psychology*, vol. 7, 5–19.

Williamson O.E. (1996): *The economics of governance*. Oxford.

3. Esitykset

Furubo J-E. (2009): *Performance Audit and Program Evaluation by SAIs, methods and practices*. Puheenvuoro INTOSAI:n ohjelmaevaluaatiota käsittelevässä työryhmässä Pariisissa 28.5.2009.

Johnsen T. (2009): *Tuloksellisuustarkastuksen standardit*. Esitys VTV:n koulutustapahtumassa 24.11.2009

4. Verkkolähteet

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010b): *Tuloksellisuustarkastus*. Helsinki, VTV. http://www.vtv.fi/organisaatio_ja_asema/tuloksellisuustarkastus, käytetty 1. kerran 13.5.2010.

Liite

SEMINAARIOHJELMA

Aika: Keskiviikko 13.1.2010 klo 12.00—16.00

Paikka: Eduskuntatalon auditorio

12.30—12.35 Tilaisuuden avaus

- ylijohdaja Vesa Jatkola, Valtiontalouden tarkastusvirasto

12.35—12.45 Johdatus päivän teemoihin

- professori Pertti Ahonen, Tampereen yliopisto

12.45—13.00 Tutkia vai tarkastaa? Arviointitutkimus ja tarkastustoiminta hyvinvointipolitiikan välineinä

- professori Marketta Rajavaara, Helsingin yliopisto

13.00—13.15 Vaikuttavuusarviointi

- johtava ekonomisti Kari Hämäläinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Onko tuloksellisuustarkastus tarkastusta, tutkimusta vai jotain muuta?

13.15—13.30

- pääjohtaja Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto

13.30—13.45

- johtava tuloksellisuustarkastaja Teemu Kalijärvi, Valtiontalouden tarkastusvirasto

13.45—14.00

- johtava tuloksellisuustarkastaja Timo Oksanen, Valtiontalouden tarkastusvirasto

14.00—14.15

- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto

14.15—14.45 Kahvitauko

14.45—15.30 Paneelikeskustelu

15.30—16.00 Loppuyhteenveto ja tilaisuuden päätös

- professori Pertti Ahonen, Tampereen yliopisto
- ylijohdaja Vesa Jatkola, Valtiontalouden tarkastusvirasto



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-155-1 (nid.)