

Arviointiosaamisen ulottuvuudet julkisella ja kolmannella sektorilla

Petri Virtanen

ABSTRACT

Dimensions of Evaluation Competence

Egon Guba and Yvonna Lincoln published their evaluation classic "Fourth Generation Evaluation" over a decade ago. Guba and Lincoln did not say very much about the "know-how" of evaluation activities. In addition, they wrote, mainly, for the evaluation researchers. In this article, the dimensions of competence regarding public and the third sector evaluation are discussed. To begin with, knowledge, know-how, knowing, expertise and competence are vague and inter-related concepts. Therefore, it is quite difficult to analyse them in relation with evaluation. However, in this article four aspects of evaluation competence are scrutinized. These aspects include the following: doing evaluations, commissioning evaluations, being a target for evaluations, and reporting and disseminating evaluation results. It is suggested that much more emphasis should be put into the questions of metaevaluation and evaluation training as a whole.

JOHDANTO – GUBASTA JA LINCOLNISTA ARVIOINNIN VIIDENTEEN SUKUPOLVEEN?*)

Egon G. Guba ja Yvonna S. Lincoln julkaisivat runsaat kymmenen vuotta teoksen, jonka keskeisen sisällön todennäköisesti kaikki arviointitutkimuksia tehneet tuntevat. *Fourth Generation Evaluation* on kuitenkin kokenut Karl Marxin kirjallisen tuotannon kohtalon: Gubasta ja Lincolnista on vuosien saatossa puhuttu paljon enemmän kuin mitä heitä on luettu. He herättävät lukijoissa voimakkaita tunteita.

*) Tekijä on kiitollinen saamastaan kannustavasta ja rakentavasta kritiikistä Petri Uusikylälle, Ville Valovirralle ja Hallinnon tutkimuksen anonyymille refereelle.

Teoksensa johdannossa Guba ja Lincoln alleviivaavat, että he eivät halua määritellä arviointitutkimusta tieteelliseksi prosessiksi. He perustelevat lähtökohtaansa sillä, että jos arviointitutkimusta pidetään ensisijaisesti tieteenä, unohdetaan samalla sen sosiaaliset, poliittiset ja arvosuuntautuneet ominaispiirteet. Tästä näkökulman valinnasta johtuen luen Gubaa ja Lincolnia itse lähinnä arviointifilosofisena julistuksena. Esimerkiksi mainitun teoksen motto on epätarkkuudessaan suuntaa antava: "Evaluation is an investment in people and in progress". Arviointi liittyy ihmisiin ja edistykseen.

Edistykseen viittaaminen Guban ja Lincolnin tapaan on kieltämättä houkuttelevaa, mutta intellektuaalisesti hieman takaperaista. Edistyksen puolesta puhumisella löytää varmasti paljon perässä kulkijoita, koska negaation kautta ajateltuna vaihtoehtoa ei oikeastaan ole edes olemassa. Edistyksen vastakohtahan on taantuminen, joka esimerkiksi Georg Henrik von Wrightin (1999, 245) mukaan merkitsee rappiota ja huonontumista. Ei kovin houkutteleva vastakohta.

Guban ja Lincolnin teoksella on oma kiistaton arvonsa ja sen parhaimmat ideat ovat osoittaneet elinvoimansa 1990-luvun arviointitutkimuksen metodologisessa keskustelussa ja arviointitoiminnan erilaisia tyylilajeja koskevassa tiedon tulvassa. Esimerkiksi 1990-luvulla voimistunut ja kukoistukseen noussut niin sanottu empowerment evaluation –koulukunta on paljon velkaa Guban ja Lincolnin teokselle. Vielä runsaat vuosi sitten yhdessä maailman tunnetuimmissa arviointitutkimuksen kasujulkaisussa empowerment evaluation –konseptia arvostettiin yhdeksi nykyajan tärkeimmistä arviointitoiminnan suuntauksista ja konseptin yhteys Gubaan ja Lincolnin tunnustettiin avoimesti (Rowe 1999; Fetterman 1999; ks. myös Fetterman 1996).

Mistä alkaa ja löytyy arviointitutkimuksen viides sukupolvi ja mistä ominaispiirteistä viiden-

nen sukupolven tunnistaa? 1990-luvulla arviointitutkimuksen kenttä alkoi saada uusia muotoja. Esimerkiksi 1990-luvun jälkipuoliskolla Suomesakin alettiin reagoida arviointitoiminnan ja – tutkimuksen rajojen moni-ilmeisyyteen ja tämän myötä syntyneeseen tilanteeseen, jossa vanhat määrittelyt eivät enää pitäneetkään paikkansa. Suomesakin oltiin tultu tilanteeseen, ”jotta arviointi olisi jotakin, se ei voi olla kaikkea” (Ahonen 1998, 257).

Arviointitoiminnan kentän rajoja määrittivät kansainvälisellä ja osin kansallisellakin tasolla uudella tavalla vanhojen paradigmatietojen jyrkkin erojen lieventyminen, menetelmälliset innovaatiot, kansallisten (kansalliset arviointi-yhdistykset) ja ylikansallisten (esimerkiksi European Evaluation Society) arviointiyhteisöjen synty ja uudentyyppiset arviointitutkimuksen lähestymistavat. Uusista lähestymistavoista etenkin 1990-luvun jälkipuoliskolla erottautui muista brittiläisperäinen niin sanottu realistisen arvioinnin koulukunta (tästä ks. Pawson & Tilley 1997). 1990-luvulla arviointitutkimus – tai arviointitoiminta, mitä termiä nyt sitten halutaankin käyttää – rantautui voimalla julkiseen hallintoon ja kansalaisjärjestöihin eri OECD-maissa.

Mistä asioista Guba ja Lincoln vaikenevat? Ennen kuin vastataan tähän tulee ensin korostaa sitä, että Guba ja Lincoln kirjoittavat ennen muuta arviointitutkimuksen tekijöille. Guba ja Lincoln vaikenevat varmasti monista asioista, mutta ennen muuta siitä, miten arviointitutkimukseen liittyy osaaminen. Osaamisen kasvattaminen ja sen myötä tietynlainen professionalistuminen ovat arviointitutkimuksen keskeisiä haasteita lähitulevaisuudessa.

Tässä artikkelissa tarkastellaan arviointiosaamiseen liittyviä näkökulmia julkisella ja kolmannella sektorilla: mitä arviointiin liittyvä osaaminen on ja miten osaamista tällä hetkellä edistetään? Julkisella sektorilla viitataan tässä valtion ja kuntien toimintayksiköihin, esimerkiksi sosiaaliturvarahastoja ei tässä tarkastella, vaan lähestymistapa nojautuu yksiselitteisesti julkisen sektorin toimintaorganisaatioihin.

Huomautan, että artikkeli on luonteeltaan temaattinen avaus arviointiosaamisen suuntaan. Esimerkiksi valintani arviointiosaamisen ulottuvuuksista ei varmasti ole tyhjentävä ja se voidaan jopa kiistää. Kuten jäljempänä tunnustan, en aio perustella osaamisolottuvuuksia koskevia valintojani tyhjentävällä tavalla esimerkiksi arviointi-

tutkimuksen klassikkoihin viitaten, vaan kirjoitan – kuten todettua – temaattista avautusta.

Artikkelin aiheen käsittely ei siis ole tyhjentävä, vaan artikkelin tarkoituksena on lähinnä osoittaa arviointiosaamisen lukuisien ulottuvuuksien kirjo ja jatkaa siitä, mihin jäin kolme vuotta sitten julkaistussa artikkelissani (Virtanen 1998) arviointitiedon hyödyntämisen mahdollisuuksia eritellesäni. Artikkelimitä ei riitä tyhjentävään esitykseen arviointiin liittyvistä osaamisteemoista eikä arvioinnin ominaispiirteistä (tähän liittyvistä metatulkinnosta alkaa olla esimerkkejä; ks. esim. STAKES 2001). Kokonaisvaltainen aiheen analysointi edellyttäisi monografian kirjoittamista. Tarkoitukseni on avata artikkelini tematiikka laajempaan tarkasteluun työn alla olevassa teoksessa (Virtanen 2001), joka julkaistaan kuluvan vuoden lopulla.

Käsitteellisestä rajauksesta on syytä todeta sen verran, että arvioinnista tai arviointitutkimuksesta kirjoittaminen on käsitteellisesti hankalaa, koska esimerkiksi arvioinnin, toiminnantarkastuksen, valvonnan ja laadunarvioinnin väliset erot ovat veteen piirrettyjä viivoja. Jos halutaan ottaa esimerkki rajausvaikeuksista, niin sellaisen tarjoaa arviointitoiminta ja toiminnantarkastus. Esimerkiksi valtionhallinnon osalta valtionalouden tarkastusviraston toiminnassa on viimeisten vuosien aikana selvästi alkanut korostua arviointiin pohjautuvat kysymyksenasettelut ja lähestymistavat. Nähtäväksi jää, missä määrin suuntaus vahvistuu nyt kun virasto on siirtynyt 1.1.2001 lukien uuden perustuslain perusteella Eduskunnan alaisuuteen. Lähestymisnäkökulmana on siis seuraavassa arviointi, vaikka sen erottaminen muista edellä mainituista arviointia ”muistuttavista” toiminnan lajeista on hankalaa.

ARVIANTIOSAAMINEN ASIAANTUNTIJUUDEN MUOTONA

Reijo Raivola ja Matti Vuorensyrjä (1998) osoittivat pari vuotta sitten julkaistussaan tutkimuksessaan seikkaperäisesti miten moniulotteinen teema osaaminen on. Heidän mukaansa osaaminen on taidon soveltamista sosiaalisessa kontekstissa (esimerkiksi jossain toimintaorganisaatiossa) relationaalisesti. Jo tämä määrittely tuottaa tietynlaisia ongelmia: kun arvioinnin tai arviointitutkimuksen määrittely on jo pulmallista sinänsä, seuraa siitä välittömiä pulmia pohtiessamme

arviointitiedon soveltamisen sosiaalisten kontekstien ominaispiirteitä.

Missä sosiaalisissa konteksteissa arviointiosaamista sovelletaan? Vastaus on – ikävä kyllä, analyttävissä mielessä – melkein pä missä tahansa. Arviointiin liittyy erilaisia artikuloituja ilmaisuja. Joissain organisaatioissa arviointia kutsutaan laadun valvonnaksi, jossain toisessa taas toiminnan tarkastukseksi, jossain kolmannessa arviointitutkimukseksi jne. Juuri tästä syystä tässä artikkelissa on haluttu rajata arviointiosaamisen ulottuvuuksien tarkastelu julkisen ja kolmannen sektorin toimintaan. Näillä sektoreilla toteutettavilla arvioinneilla on yhteisiä piirteitä enemmän kuin yksityisen sektorin kanssa.

Raivola ja Vuorensyrjä (1998) huomauttavat, ettei osaaminen ole tietoa (knowledge) sinänsä, vaan se on aktiivista ja dynaamista tietämistä (knowing), jossa tiedon sisältö ja sen soveltaminen yhtyvät. Arviointiosaamisen siis ilmenee tiedon ja tämän tiedon soveltamiskapasiteettina. Pelkkä tieto ei kuitenkaan riitä, vaan arviointia tekevällä tulee olla sensitiivistä ymmärrystä muun muassa toimintaorganisaation ominaispiirteistä ja arviointitiedon vastaanottokyvystä.

Pelkkä osaamisen käsite on kuitenkin yksitään riittämätön. Karl-Erik Sveiby (1997) on esimerkiksi todennut, että asiantuntijuutta arvioitaessa tulee analysoida muun muassa deklarativista tosiasiatietoa, johonkin tehtävään liittyvää praktista taitoa, proseduraalisten sääntöjen hallintaan, kokemusta yksilön henkisenä pääomana, toiminnan arvoperustaa ja työyhteisön eettisiä periaatteita ja lopuksi jäsenyyksiä ja toimintataitoja sosiaalisissa verkostoissa (joka mahdollistaa erikoistumisen, ydinkompetenssien kehityspäerustan).

Mitä asiantuntijuus sitten on ja miten se syvenee? Hakkaraisen ym. (2000, 79-80) viitaten voidaan erottaa toisistaan rutiininomainen ja dynaaminen asiantuntijuus. Avaimena tämän käsitteparin erojen oivaltamiseen on asteittain syvenevän ongelmanratkaisun näkökulma. Rutiiniasiantuntijat eivät joko havaitse, halua ratkaista tai pysty selvittämään eteen tulevia ongelmia. Sen sijaan dynaamiset asiantuntijat hakeutuvat koko ajan uusien ongelmien luo. Kiteytynyt ja joustava tietämys selittää perusasenneorientaatiot rutiiniasiantuntijoiden ja dynaamisten asiantuntijoiden välillä. Pelkkä kokemus ei siis tee ihmisestä huippuosaajaa – pahimmillaan 20 vuoden kokemus on vuoden kokemus, jota on toistettu

20 kertaa. Eli kärjistään: kuuden vuoden työkokemuksen hankkinut dynaaminen arviointitutkimuksen asiantuntija voi olla osaavampi kuin rutiiniasiantuntija, jolla on 20 vuoden työkokemus takanaan.

Tässä artikkelissa tarkastellaan arviointiosaamista neljästä näkökulmasta. Osaamistema kytketään seuraavassa ensinnäkin arviointien tekemiseen, toisaalta arviointien tilaamiseen, kolmanneksi arviointien kohteena olemiseen ja neljänneksi arviointitiedon raportoimiseen ja hyödyntämiseen. Aiheen käsittely ja arviointiosaamisulottuvuuksien paikantaminen perustuu runsaaseen kymmenen vuoden kokemukseen arviointien tekemisestä, tilaamisesta ja opetuksesta. Kokemukseni arviointien tekemisestä ovat liittyneet erityyppisiin arviointihankkeisiin niin rakennerahasto-ohjelmien, kohderyhmäprojektien kuin temaattisten arviointihankkeiden toteuttamiseen, erityyppisiin arviointikoulutuskokonaisuuksiin niin yliopistojen ainelaitoksissa, yliopistojen täydennyskoulutuskeskuksissa, ammattikorkeakouluissa, yksittäisten projektien valmennusten yhteydessä ja kansainvälisissä arviointi- ja seurantajärjestelmien koulutuksissa.

ARVIONTIEN TEKEMINEN

Arviointien tekeminen edellyttää erilaisia taitoja. Jos lähdetään liikkeelle siitä, että arvioinnit liittyvät erilaisiin toiminnan kohteisiin – yhteiskuntapolitiikkaan, yhteiskuntapolitiittisiin ohjelmiin, projekteihin ja instituutioihin – huomataan, miten paljon osaamisvaatimuksia arviointien tekemiseen liittyy. Arvioinnin tekijän pitäisi hallita paitsi tutkimusmenetelmien perusteet, yhteiskunnallisten instituutioiden toimintalogiikka, julkiseen ja kansalaisjärjestötoimintaan liittyvät erityispiirteet (esimerkiksi suunnittelumekanismit, budjetointikäytännöt, projekti- ja ohjelmatyön tekemisen jne.) (Mertens 1994; Sinkkonen & Kinnunen 1994).

Lisäksi on huomattava, että varsinkin tilaus-tutkimuksina tehtävät arvioinnit tehdään nykyisin kovassa aikataulupaineessa. Arviointien tilaajat tietävät nykyisin "oikeutensa" arvioinnin tekijöiden alitukseen hoputtamiseen. Tähän samaan kysymykseen liittyy paljon avoimia kysymyksiä, jotka liittyvät arviointitutkimuksen asemaan yhteiskunta-, hallinto-, kasvatus- ja politiikkatiete-

den kentällä. Miten esimerkiksi hallinnon ja kansalaisjärjestöjen toimeksiannosta tehtyjä arviointitutkimuksia arvostetaan akateemisessa maailmassa? Jos joku luulee, että tilaustöinä tehdyt arviointitutkimukset ovat automaattisesti perusolemukseltaan heikosti rakennettuja (asetelmallisessa mielessä), käsitteellisesti heikkoja ja empiirisen aineiston käsittelyn ja menetelmäkehityksen näkökulmasta puutteellisia, kehotan tutustumaan erilaisiin julkishallinnon ja kansalaisjärjestöjen toimesta teetettyihin arviointeihin. (Epä)luulot saattavat osoittautua huonoksi tiedon vääräksi.

Arviointien tekemisessä tutkimusprosessin hallinta on yksi keskeisimmistä taidoista varsinaisten tutkimusmenetelmien hallinnan ohella. Arvioinnin tekijän tulee osata määrittellä käytännössä arviointikäsitteet (panokset, tuotokset, vaikutukset, vaikuttavuus jne.), asettaa tutkimuskysymyksiä, valita aineistonsa, toteuttaa tiedonhakuja, perustella arviointihankkeen metodologiset ja teoreettiset lähtökohdat, toteuttaa aineistonhankinta, analysoida kerätty aineisto, tehdä aineiston perusteella johtopäätökset, kirjoittaa raportti ja muutoinkin kertoa arviointihankkeen tuloksista. Arvioinnin tekijä on siis tutkija sanan varsinaisessa merkityksessä.

Tutkimusprosessin läpiviemisestä on viime vuosina julkaistu erilaisia käyttökelpoisia oppaita (ks. näistä esimerkiksi Hirsijärvi ym. 2000). Menetelmähallinnasta on syytä todeta arviointitutkimusten osalta, että Suomessa on tosiasiasa julkaistu hyvin vähän erilaisiin arviointimenetelmiin liittyvää kirjallisuutta (poikkeuksena esimerkiksi tehokkuusarvioinnin ns. DEA-menetelmästä Vakkuri 1998) ja muutoinkin suomalaisten arviointitutkimusraporttien menetelmävalinnat ovat olleet melko yksinkertaisia (esimerkiksi rakennerahastoarviointien metaevaluaatiohankkeessa todettiin muutama vuosi sitten, että rakennerahastoja koskevat arvioinnit ovat olleet menetelmällisesti pääsääntöisesti kuvailevalla tasolla"; ks. tästä enemmän Haapalainen ym. 1998). Julkisen ja kolmannen sektorin kasvavasta projektoiminnasta on viime vuosien aikana ilmestynyt myös joitakin perusesityksiä (ks. esim. Jalava & Virtanen 2000; Virtanen 2000c).

Tiivistäen voisi sanoa, että arviointien tekemisessä on tärkeitä uskottavuus. Arvioinnin tekijän pitäisi pystyä vakuuttamaan lukijansa tai kuulijansa, että arviointiprosessissa on paikannettavissa selkeä katkeamaton ketju arviointi-

asetelma, arviointikysymysten, arviointiaineistojen, arviointimenetelmien, löydösten, johtopäätösten ja kehittämissuosistusten välillä. Muussa tapauksessa on vaarana, että arviointia pidetään salatieteenä tai muuten vaan puoskarointina. Sympatisoin kovasti Toulminin (1958) jo kohta viisikymmentä vuotta sitten korostamaa näkökulmaa: pelkkä johtopäätös tai kehittämissuositus ilman mitään niitä tukevaa todistusaineistoa tai perustetta ei ole argumentti lainkaan. Tämä on hyvä ohjenuora arviointien tekemisessä.

ARVIOINTIEN TILAAMINEN JA ULKOISTETTujen ARVIOINTIPROSESSIEN HALLINTA

Suomessa toteutettiin keskushallinnossa 1990-luvulla laskutavasta riippuen noin 30 niin sanottua laitos- tai instituutioarviointia. Kyse oli tavallisesti jonkin tietyn hallinnonalan viraston tai laitoksen arvioinnista. Valovirran (2000) tulokset vahvistavat vaikutelmaa, että tämän tyyppisten arviointien ohjaus järjestetään tapauskohtaisesti, selkeitä menettelytapoja arviointien tilaamiseen ja hallintaa ei ole olemassa tai että ne vaihtelevat hallinnonalakohtaisesti melkoisesti. Tilanne lienee kuntatasolla ja kansalaisjärjestökentässä samansuuntainen.

Edellä kuvattu tilanne on kuitenkin muuttumassa. Mitä enemmän arviointikulttuuri vakiintuu osaksi julkishallintoa ja kansalaisjärjestöjen työtä, sitä enemmän korostuu ulkoistettujen arviointiprosessien hallinnan merkitys. Toistaiseksi on esimerkiksi julkishallinnossa puhuttu aivan liian vähän arviointikulttuuriin liittyvistä organisaatio- ja johtamiskysymyksistä. Jatkossa joudutaan muun muassa miettimään sitä, millaisia institutionalisia ratkaisuja uusi arviointikulttuuri edellyttää vaikkapa ministeriöorganisaatioilta.

Arviointien tilaaminen ja ulkoistettujen arviointien hallinta edellyttää vankkaa arviointiosaamista. Ilman kokonaisvaltaista arviointiosaamista arvioinnin tilaajasta tulee helposti kuin Liisa Ihmemaassa: tuntuu kuin sinua viedään koko ajan etkä pysty vaikuttamaan asioihin. Kysymykseen minne haluat mennä vastaus määräytyy sen mukaan, minne haluat mennä. (Spurgeon 1995.) Arvioinnin tilaajalla tulee olla käsitys arviointihankkeen mielestä.

Näyttää siltä, että juuri arviointien tilaamiseen on jo takavuosina julkisella sektorilla osattu kiin-

nittää huomiota – päätellen muun muassa siitä, että aihepiirinä tematisoiva opaskirja on ollut saatavilla jo kohta viisi vuotta (Vuorela 1997). Kansalaisjärjestöissä arviointienteema on tullut ajankohtaiseksi aivan viime vuosina muun muassa sen vuoksi, että Raha-automaattiyhdistys on alkanut vaatia tietyissä tapauksissa (riippuen projektiavustuspäätöksen suuruudesta) järjestöjä organisoimaan ulkopuolisia arviointiajajia projektivastuun saamisen vastineeksi. Menettelytapojen kirjo arviointien järjestämiseksi on kuitenkin huomattava järjestöjen keskuudessa.

Vuosina 2000-2006 toteutettavalla EU:n rakennerahastojen ohjelmakaudella ollaan myös otettu ratkaiseva askel siihen suuntaan, että lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten rahoituspäätöksillä toteutettavat projektit jatkossa itse organisoivat ulkoisen hanketason arviointien. Projektipäälliköistä tulee arviointien tilaajia. Tältä osin vahvistuu kehitys, joka pääsi idulle edellisen ohjelmakauden (1995-1999) jälkipuoliskolla (ks. esim. Virtanen 2000a).

Arviointien tilaaminen on joka tapauksessa ainoastaan yksi osa ulkoistettujen arviointiprosessien hallintaa. Arviointien tilaamiseen liittyy muun muassa tarjouskilpailun järjestäminen ja siihen liittyvät menettelytavat. Vähintään yhtä tärkeää on se, miten arvioinnin tilaaja on yhteydessä arvioinnin toteuttajaan varsinaisen arviointia koskevan sopimuksen jälkeen. Tällöin tulee pohdittavaksi muun muassa se, missä määrin ja millä tavalla arviointiprosessin kuluessa. Esimerkiksi suomalaisten rakennerahasto-ohjelmien metaevaluaatioissa kolmen vuoden takaa nostettiin esille vuorovaikutuksen tarve EU-ohjelmien seurantakomiteoiden, arviointien tilaajien ja tekijöiden välillä (Haapalainen ym. 1998).

Arviointien riippumattomuus ei ole yksiselitteinen asia. Arviointitutkimuksen koulukunnat ovat ottaneet tähän hyvin erityyppisiä kantoja. Esimerkiksi edellä mainitut Guba ja Lincoln pitävät kysymystä riippumattomuudesta järjettömänä. Arviointi ei koskaan voi olla riippumatonta, koska arvioinnin tekijän pitää olla osa arvioitavaa kohdetta. Toisaalta esimerkiksi juuri EU-ohjelmien ulkoisissa arvioinneissa korostetaan voimakkaasti riippumattomuuden merkitystä, mikä Suomen kokoisessa maassa joskus tuntuu suoraan sanoen mahdottomalta: arviointien tekijät joutuvat pakostakin olemaan yhteistyössä arvioitavien kohteidensa (projektit) kanssa.

Vaikka pidänkin arvossaan niin sanottua riippumatonta arviointia olen toisaalta sitä mieltä että täysin riippumaton arviointi jää ulkokohtaiseksi – vaarana on, ettei se kytkeydy mihinkään eikä anna hyödyntämismielessä mitään arviointien tilaajille tai arviointien kohteille. Tästä syystä esimerkiksi arvioinnin tekijän kannalta on usein viisasta tavallaan "testata" johtopäätösten syvyyttä ja laajuutta arvioinnin tilaajan kanssa ennen varsinaisten arviointitulosten raportointia. Mikä näennäisessä riippumattomuudessa näin menetellen menetetään, se tulosten ja tuloksia koskevien tulkintojen osuvuudessa voitetaan.

ARVIOINNIN KOHTEENA OLEMINEN

Konkretisoin tätä arviointiosaamisen ulottuvuutta aluksi esimerkillä. Kuvittele olevasi Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen osastopäällikkö, joka on juuri saanut käsiinsä Sandbergin ja Ståhlbergin (1999) raportin, jossa verrataan Uudenmaan ja Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskusten suorituskykyä. Kyseisessä raportissa todetaan (mt., 130), että "... johdon läsnäoloa kaivataan sekä keskuksessa yleensä että osastoilla. Johtoryhmätyöskentely ja muu yhteinen toiminta tulisi järjestää niin, että se mahdollistaa myös osastopäälliköiden osallistumisen osastokokouksiin".

Joku työvoima- ja elinkeinokeskuksen osastopäälliköistä tuntee varmaan piston sydämessään. Johtopäätös ei ole kovin mairittava ja siitä syystä se kuulostaa tuskaisen oikeaan osuvalta. Voin kuitenkin kuvitella, että osa kyseisen raportin lukijoista kurtisti kulmiaan lukiessaan raporttia: "joku ulkopuolinen arvioi toimintaamme ja yksikantaan esittää kovalta kuulostavaa kritiikkiä toimintayksikkömme toiminnastamme. Mitä joku ulkopuolinen tutkija ymmärtää työstämme? Täysin kohtuutonta kritiikkiä! Pitäisi huolta omista asioistaan!"

Arvioinnin kohteena oleminen edellyttää erityistä taitoa. Arvioinnin kohteena olemista tulee opetella. Kritiikin sietäminen ei ole itsestään selvää. Ehkä kyse on pitkälti siitä, että suomalaisen laatumiljöön on iskostunut syvälle sellainen ajatus, että laadun arviointi koetaan arvosteluksi. Laadun arvioinnissa omasta mielestäni kuitenkin on keskeistä se, että arvioinnissa ei haeta heikkouksia, vaan parantamisalueita. Parantamisalueet ovat organisaation suorituskyvyn elementte-

jä, jotka eivät vielä ole vahvuuksia. Omat kokemukseni kolmen työyhteisön laadun itsearvioinneista ovat kauttaaltaan myönteisiä.

Mutta miksi sitten ihmisten pitäisi nähdä vaivaa oppiakseen suhtautumaan kriittisesti tekemisiinsä? Seuraavassa otetaan esimerkki valtameren takaa. Amerikkalaisprofessorit Kevin B. Hendricks ja Vinod R. Singhal julkaisivat 1990-luvun jälkipuoliskolla joukon tutkimuksia ja artikkeleita, jotka osoittivat laatutyön merkityksen amerikkalaisyritysten taloudelliseen tulokseen (ks. Hendricks & Singhal 1997 ja 1999; Singhal & Hendricks 1999). Huolimatta siitä, että tulokset kertovat Yhdysvaltojen tilanteesta ja yksityissektorista on syytä olettaa, että laatutyöllä on Suomessakin niin julkisella kuin kolmannella sektorilla paljon sovelluspotentiaalia. Tästä on itse asiassa jo olemassa esimerkkejäkin (Wilén 2000; Virtanen 2000b; Lumijärvi & Jylhäsaari 1999).

Laatutyön tekeminen siis kannattaa, koska tulokset näkyvät aikaa myöten asiakaslähtöisyyden ja suorituskyvyn parantumisena. Perustan tämän ajatuksen teoriaan toimintaorganisaatioiden aineettomasta pääomasta (ks. Edvinsson & Malone 1998). Silti on syytä muistaa Hendricksin ja Singhalin (1999, 40) ohje laatutyön soveltajille: TQM on hyvä investointi, mutta olkaa siitä huolimatta kärsivällisiä (laatutyö on pitkä matka) ja realistisia (älkää tavoitelko kuuta taivaalta).

Laadun arviointi on avain arvioinnin kohteena olemisen oppimiseen. Silti laatuarviointikaan ei ole – kuten ei itse asiassa edes laadun käsitteäkään (Crosby 1994) - itsestään selvää. Esimerkiksi laatupalkinnon avulla tapahtuva itsearviointi perustuu ajatukseen, että loogisesti ja rationaalisesti voidaan esittää arvioita jonkin toimintayksikön laadun ja suorituskyvyn tilasta. Tätä rationaalisuususkoa on kritisoitu viime aikoina (esim. Anttila 2001) muun muassa vetoamalla itsearvioinnin irrationaalisiiin elementteihin. Lisäksi on myös syytä kysyä, mihin itsearviointi itse asiassa kohdistetaan? Viimeisen viiden vuoden aikana virinnyt keskustelu organisaatioiden aineettomasta pääomasta ja sen mittaamisesta on ollut omiaan hämärtämään kuvaa laadun arvioinnin kohteesta (tästä keskustelusta ks. Edvinsson & Malone 1998; Sullivan 2000; Määttä & Virtanen 2000).

Lopuksi voidaan vielä todeta mielenkiintoinen ilmiö, joka on ollut yleistymässä viimeisten vuosien aikana. "Perinteisen" arviointitutkimuksen edustajat (henkilöt, jotka aikaisemmin ovat profiloituneet prosessi- ja ohjelma-arvioinnin

suunnannäyttäjinä) ovat nimittäin alkaneet valtata alaa organisaatiotutkimuksen alueella. Kyse on sellaisista tilanteista, joissa organisaation muutos- ja kehittämistyön konsultaatioon kytketään järjestelmällisesti arviointitutkimuksen elementtejä (erilaisia kartoituksia asiakastytyväisyydestä, henkilöstön mielipiteistä, organisaatiokulttuurin tilasta jne.). Tällaisen lähestymistavan ovat ohjelmallisimmin mallintaneet Hallie Preskill ja Rosalie T. Torres teoksessaan *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations* pari vuotta sitten (ks. Preskill & Torres 1999; muista aihealueen kirjoittajista, ks. Choo 1998; Patton 1999; Uusikylä & Valovirta 2001). Kyse on mielenkiintoisesta pelinavauksesta, joka ei ainakaan vähennä arviointitutkimuksen houkuttelevuutta konsulttibusineksessä ja organisaatioiden kehittämistyössä.

ARVIONTITIEDON RAPORTOIMINEN JA ARVIONTITIEDON HYÖDYNTÄMINEN

Ruotsissa julkaistiin vuonna 1996 suuren kohon saattamana laajan asiantuntijajoukon valmisteleva EMU-selvitys (Sverige och EMU 1996). Mietinnössä oli kaikkiaan 489 sivua ja se koostui kaikkiaan 14 pääluvusta (kirjasinlajina Times New Roman, fonttikokona 11 ja rivivälinä 1). Mietintö on jämerä asiapiainen asiantuntijajoukossa vuodesta 1996 alkaen sen vuoksi, että siinä kiteytyy jotain hyvin olennaista arviointitiedon raportoinnin olemuksesta.

Arviointitulosten raportointi on "taiteenlaji" sinänsä. Siinä on kyse evaluaatioinformaation prosessoimisesta ymmärrettävään muotoon tavoitteena tiedon hyödyntäminen. Arviointitiedon saaminen osaksi julkishallinnon ja kansalaisjärjestöjen organisaatioiden toimintaa, hallintoa ja päätöksentekoa ei tapahdu itsestään, vaan siihen täytyy kiinnittää erityistä huomiota.

Kirjoittamisen analyttisyys, selkeys ja johdonmukaisuus ovat arviointitutkimusten raportoinnissa keskeisiä hyveitä. Lisäksi tulosten raportoinnissa on syytä muistaa tasapuolisuuden kriteeri. En usko, että on olemassa yhtään yhteiskuntapoliittista ohjelmaa tai kansalaisjärjestön toteut-

tamaa hanketta, joissa olisi kaikki epäonnistunut tai sitten kaikessa olisi onnistuttu. Jos raportissa kehutaan yksipuolisesti – tai vastaavasti haukutaan sataprosenttisen epäonnistuneeksi – on syytä kääntää katse raportin kirjoittajan motiiveihin. Olen arviointitutkimuksen menetelmäkursseillani jo vuosia puhunut ”pohjois-korealaisista arviointiraporteista” viittaamalla näillä selaisiin arviointiraportteihin, joissa kriittikittömästi esitetään asioista yksipuolinen kuva. Tällaisia raporttejahan ei ole kuin Pohjois-Koreassa ja tietyt muissa samantyyppisissä diktatuureissa. Kirjoitustyyliin valinta perustuu aina siihen, kenelle ollaan raportoimassa. Jotkut eivät osaa kirjoittaa poleemisesti, toiset taas osaavat. Aika ajoin joidenkin kirjoittajien arviointiraportteja lukiessa tulee mieleen muinaisten roomalaisten *stylus* – teräspiirin, jolla kirjoitettiin, mutta jota saattoi käyttää myös tikarina.

Arviointiprosessien raportoinnissa luullaan usein, että raporttimuotoinen esitys on se ainoa ja oikea esitystapa. Viime vuosina on alkanut laajentua myös muun tyyppisten raportointimallien kirjo. Itse olen huomannut, miten tehokas tapa ”tulostaa” arvioinnin tulokset esimerkiksi jonkin viraston tai laitoksen johtoryhmälle on käyttää PowerPoint –tietojenkäsittelyohjelmalla tehdyt kalvot. Vanha vitsi hallinnossahan on se, että viesti pitää pystyä pakkaamaan lyhyeen tilaan ja näyttävään muotoon, jotta viestin haluaa nostaa esiin nykyisen informaatiotulvan alta.

Arviointitulosten raportointi liittyy tulosten hyödyntämiseen. Tässä suhteessa Pattonin (1997) aikanaan esittämä teesi arviointitutkimusten hyödynnettävyydestä on edelleen ajan-kohtainen, mutta sellaisenaan ehkä riittämätön kuin miten Patton viisi vuotta asian viimeksi ”isolla julkaisuforumilla” teoksessaan *Utilization-focused Evaluation* (Patton 1997) esitti.

Kokonaan oma lukunsa nimittäin on se, missä määrin julkisen ja kolmannen sektorin toimintaorganisaatioissa tuotettuja arviointitietoja todella käytetään päätöksenteossa.

Päätöksenteko (decision-making) on kolmas lenkki - käytettäessä Nonakan ja Takeuchin (1995) käsitteitä - tiedon tulkinnan (sense making) ja tiedon konversoiden (knowledge creating) jatkeena. Esimerkiksi Valovirran (2000; 2001) tutkimustulokset kertovat siitä, miten vaillinaista tulosten hyödyntäminen loppujen lopuksi julkisen sektorin laitosarvioinneissa on. Myös muista tutkimuksista saa viitteitä siitä, miten pisteittäistä ja

kausittaista arviointi- ja tutkimustiedon hyödyntäminen hallinnossa loppujen lopuksi on (ks. Laukkanen 1998; Lampinen 1992).

LOPUKSI - ARVIANTIOSAAMISEN EDISTÄMINEN JA ARVIANTIOSAAMINEN SOSIAALISESTI HAJAUTETTUNA KOGNITIONA

Ajattelen sosiaalisesti hajautetun kognition tai jaetun asiantuntijuuden käsitteellä Hakkaraisen ym. (2000, 143) tapaan arviointiosaamisten leviämistä prosessina, jonka aikana useat ihmiset ja organisaatiot jakavat tietoon, suunnitelmiin ja tavoitteisiin liittyviä älyllisiä voimavaroja saavuttaakseen jotain, jota yksittäinen toimija ei pysty toteuttamaan.

Käytännössä tämänkaltainen sosiaalisesti hajautettu kognitio merkitsisi julkishallinnon ja kolmannen sektorin arviointikulttuurin syntymistä. Arviointien tekeminen, arviointien kohteena oleminen ja arviointitiedon hyödyntäminen ovat osa kehkeytymässä olevaa arvioinnin kulttuurista ajattelumallia, jossa mainitut osatekijät hyväksytään perustelluiksi lähtökohdiksi ymmärtää toimintaorganisaatioiden toiminta ja sen kehittämisen ehdot.

Mutta miten tähän hajautettuun sosiaaliseen kognitioon sitten päästään arviointiosaamisen alueella? Seuraavassa hahmotellaan kolme tekijää, jotka voivat edesauttaa arviointiosaamisen leviämistä ja syvenemistä.

Ensinnäkin, metaevaluaatio on toimenpiteenä on sängen hyödyllinen käsitteellinen ja toiminnallinen innovaatio. Tässä yhteydessä metaevaluaatiolla viitataan nimenomaan sellaiseen toimintaan, jossa kriittisesti jälkikäteen arvioidaan ennalta sovittujen kriteerien perusteella toteutettuja arviointiprosesseja ja –raportteja. Näin saadaan tietoa toteutettujen arviointihankkeiden hyvistä ja parantamistoimenpiteistä vaativista seikoista. Tässä hengessä toteutetusta metaevaluaatiosta on viime vuosilta Suomessa jo runsaasti lupaavia ja rohkaisevia esimerkkejä (esim. Oksanen 2000; Valovirta 2000 & 2001; Kuitunen 2001; Haapalainen 1998).

Toisaalta voidaan korostaa koulutuksen merkitystä arviointiosaamisen edistäjänä. Tällöin katse kääntyy yliopistoihin, ammattikorkeakouluihin ja arviointikoulutusta tarjoaviin yksityisiin palveluntuottajiin. Ottamatta sen kummemmin

kantaa sen paremmin yliopistojen kuin ammattikorkeakoulujenkaan arviointitutkimuksen koulutukseen määrään ja laatuun, lienee kuitenkin syytä todeta ääneen, että asiaan pitäisi kiinnittää tulevaisuudessa olennaisesti enemmän huomiota kuin mitä tähän asti on tehty.

Kolmanneksi, koulutukseen liittyy myös kansallisen arviointiyhteisön synty – Suomen arviointiyhdistys on perustettu marraskuussa 1999 – ja sen merkitys arviointiosaamisen levittäjänä ja tietoisuuden kasvattajana sekä ylipäänsä jatkuvan oppimisen idean yleistymisen arviointitutkimujoiden parissa. Kauhuskenario tulevaisuudesta on, että suomalainen arviointitoiminnan ja -tutkimuksen kenttä on rutiiniasiantuntijoiden miehittämä.

Arviointiosaamisen haasteet ovat kovia. Miten osaamisnäkökulmaa korostetaan lähivuosina arviointitutkimuksen menetelmäoppaissa ja yleisesityksissä. Lopetan anekdoottiin vuoden 2000 lopulta. Tapasin Michael Q. Pattonin Lausannessa EES:n konferenssissa lokakuussa 2000. Patton kertoi kirjoittavansa uutta laitosta kohti 15 vuotta ilmestyneestä teoksestaan *How to Use Qualitative Methods in Evaluation* (Patton 1987). Pattonin mukaan osaamisteema on jossain muodossa teoksessa mukana, aika näyttää minkälaisessa.

KIRJALLISUUS

- Ahonen, Pertti (1998). Jotta arviointi voisi olla jotain, se ei voi olla kaikkea. Hallinnon tutkimus 4(17), 257-261.
- Anttila, Juhani (2001). Transkendentti itsearviointi. Rationaalisuus ei takaa menestystä. Laatuviesti 1/2001, s. 38-39.
- Brooking, Annie (1998). Intellectual Capital. Core Asset for the Third Millenium Enterprise. London ym.: Thompon Business Press.
- Choo, Chun Wei (1998). The Knowing Organization. How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge, and Make Decisions. New York: Oxford University Press.
- Crosby, Philip B. (1994). Completeness. Quality for the 21st Century. New York ym.: Penguin Books.
- Edvinsson, Leif & Malone, Michael S. (1998). Det intellektuella kapitalet. Malmö: LiberEkonomi.
- Fetterman, David M. (1999). Reflections on Empowerment Evaluation: Learning From Experience. The Canadian Journal of Program Evaluation, Special Issue on Empowerment Evaluation, s. 1-3.
- Fetterman, David, M. & Kaftarian, Shakeh J. & Wandersman, Abraham (1996). Empowerment Evaluation. Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability. Thousand Oaks ym.: Sage.
- Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S. (1989). Fourth Generation Evaluation. Newbury Park ym.: Sage.
- Haapalainen, Petri & Uusikylä, Petri & Virtanen, Petri (1998). Rakennerahastoarviointien laatu. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 8/1998. Helsinki.
- Hakkarainen, Kari & Lonka, Kirsti & Lipponen, Lasse (2000). Tutkiva oppiminen. Älykkään toiminnan rajat ja niiden ylittäminen. Porvoo: WSOY.
- Hendricks, Kevin B. & Singhal, Vinod R. (1997). Does Implementing an Effective TQM Program Actually Improve Operating Performance? Empirical Evidence From Firms That Have Won Quality Awards. Management Science, Vol. 43, No. 9, September 1997, s.1258-1274.
- Hendricks, Kevin B. & Singhal, Vinod R. (1999). Don't Count TQM Out. Quality Progress, April 1999, s. 35-42.
- Hirsijärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2000). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Jalava, Urpo & Virtanen, Petri (2000). Innovatiiviseen projektijohtamiseen. Helsinki: Tammi.
- Kuitunen, Soile (2001). T&k- ja innovaatiotoiminta EU:n rakennerahastoissa. katsaus arviointeihin vuosilta 1994-1999. VTT:n työpapereita 54/00. Helsinki.
- Lampinen, Osmo (1992). The Utilization of Social Science Research in Public Policy. Suomen Akatemian julkaisuja 4/92. Helsinki.
- Laukkanen, Reijo (1998). Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylän yliopiston koulutuksen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 5. Jyväskylä.
- Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (1999). Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Tampere: Gaudeamus.
- Mertens, D.M. (1994). Training Evaluators: Unique Skills and Knowledge. New Directions for Program Evaluation, 62, 17-27.
- Määttä, Seppo & Virtanen, Petri (2000). Tietoa, osaamista, hallinnon rakenteita ja asiakaslähtöisyyttä. Aineeton pääoma julkisella sektorilla Hallinnon tutkimus 2 (19), 130-148.
- Nonaka, I., Takeuchi 1995. The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. New York: Oxford University Press.
- Oksanen, Juha (2000). Research Evaluation in Finland. Practices and Experiences, Past and Present. VTT Working Papers 51/00. Helsinki.
- Patton, Michael Q. (1987) How to Use Qualitative Methods in Evaluation. Newbury Park ym.: Sage.
- Patton, Michael Q. (1999). Organizational Development and Evaluation. The Canadian Journal of Program Evaluation. Special Issue on Empowerment

- Evaluation, s. 92-113.
- Patton, Michael Q. (1997). *Utilization-focused Evaluation*. Newbury Park ym.: Sage.
- Preskill, Hallie & Torres, Rosalie T. (1999). *Evaluative Inquiry for Learning in Organisations*. Thousand Oaks ym.: Sage.
- Raivola, Reijo & Vuorensyrjä, Matti (1998). *Osaaminen tietoyhteiskunnassa*. Sitra 180. Helsinki.
- Rowe, Andy (1999). Editor's Introduction to the Issue. *The Canadian Journal of Program Evaluation, Special Issue on Empowerment Evaluation*, s. 1-3.
- Sandberg, Siv & Ståhlberg, K. (1999). Enemmän kuin osiensa summa. Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskusten arviointi. Turku: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Singhal, Vinod R. & Hendricks, Kevin B. (1999). The Financial Justification of TQM. *Center for Quality Management Journal*, Vol. 8, No. 1, Spring 1999, s. 3-16.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1994). *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 22. Kuopion yliopisto.
- Spurgeon, Maureen (1995). Liisa Ihmemaassa. Helsinki: Satukustannus.
- STAKES (2001). *Katsaus arvioinnin peruskysymyksiin*. FinSoc käsikirjoitus, tammikuu 2001.
- Sullivan, Patrick H. (2000). *Value-driven Intellectual Capital. How to Convert Intangible Corporate Assets into Market Value?* New York ym.: John Wiley & Sons.
- Sveiby, Karl-Erik (1997). *The New Organizational Wealth*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Sverige och EMU (1996). *Betänkanke av EMU-utredningen*. SOU 1996:158. Stockholm.
- Toulmin, Stephen (1958). *The Uses of Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uusikylä, Petri & Valovirta, Ville (2001). *Uudistuva ulkomaalaisvirasto. Ulkomaalaisviraston arvioinnin loppuraportti*. Julkaisematon käsikirjoitus. Julkaistaan kevään 2001 kuluessa Ulkomaalaisviraston sarjassa.
- Vakkuri, Jarmo (1998). *Tehokkuuden rajoilla*. Acta Universitatis Tamperensis 635. Tampere.
- Valovirta, Ville (2001). *Evaluation Utilization as Argumentation*. Artikkelikäsikirjoitus.
- Valovirta, Ville (2000). *Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista*. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 9/2000. Helsinki.
- Virtanen, Petri (2000a). *Arviointi*. Teoksessa Susanna Maskulin (toim.): Europlus-projekti. Loppuraportti. Kauhava: Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Suomen Mielenveysseura, s. 45-108.
- Virtanen, Petri (2000b). *Julkisten palvelujen laatutyö kansalaisten osallisuuden vahvistajana*. Teoksessa Ritakallio, Veli-Matti ym. (toim.). *Eriarvoisuutta paikantamassa*. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitos ja Sosiaalipolitiinen yhdistys ry: Turku, 187-200.
- Virtanen, Petri (2001). *Laatukirja*. Tammi (Ilmestyy lokamarraskuussa 2001).
- Virtanen, Petri (2000c). *Projektityö*. Porvoo: WSOY.
- Virtanen, Petri (1998). *Refleksiivinen evaluaatio ja tiedon hyödyntäminen*. *Hallinnon tutkimus* 4 (17), 262-271.
- Vuorela, Terho (1997). *Arvioinnin tilaajan opas*. Helsinki: Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosasto.
- Von Wright, Georg Henrik (1999). *Tieto ja ymmärrys*. Keuruu: Otava.
- Wilén, Teresa (2000). *Laatutyön ohjaus ja eteneminen julkisen sektorin organisaatioissa*. *Hallintotieteen pro gradu -tutkielma*, syksy 2000. Lapin yliopisto.