

# Jotta arviointi olisi jotakin, se ei voi olla kaikkea

## SEITSEMÄN MUUNNELMAA TEEMASTA

Arvioinnista, evaluoinnista, evaluaatiosta on maassamme viime vuosina tullut sana, jonka ala on kasvamistaan kasvanut. Samalla sanan merkityssisältö on hämärtymistään hämärtynyt.

Arviointi on ahmaissut muiden sanojen alaa: seurantaa, suunnittelua, laadunvarmistusta, tarkastusta. Se on edennyt taaksepäin toimeenpanoketjuissa. Se on edennyt jälkikäteisestä *ex post* -suunnasta reaaliaikaiseen *ex nunc* -suuntaan ja etukäiteiseen *ex ante* -suuntaan kattaakseen ne kaikki.

Kaikenkattavuuden ja kaikkitäyttävyyden periaatteella arviointi on tullut käsittämään niin hankkeet, toimintaohjelmat kuin laajat toimintakokonaisuudet, *policy*. Ei ole juuri toimialaa, jota arviointi ei koskisi: koulutus primaari-, sekundaari- ja tertiäaritasoilla, terveydenhuolto, sosiaaliala, työllisyyspolitiikka, kehitysyhteistyö, valtiovarainhoito, aluekehitys, elinkeinojen edistäminen ja monet muut. Valtio, kunnat, voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ja yritykset ovat päätyneet arvioinnin kohteiksi, tilaajiksi ja tekijöiksi.

Arvioinnin osajia on ilmaantunut liudoittain tyhjistä polkaistuina. Mieleeni tulevat rutiköyhän etiopialaisen pikkukaupungin ulkoilmamarkkinoiden hunajaosaston porräävät kärpäset. Markkinavierailu oli osa viikonloppuohjelmaa – milläpä muulla kuin erällä arviointimatkoistani.

## SATTUMIA

Monelle suomalaiselle ensimmäisiin kosketuksiin arviointiin kuului *Carol H. Weissin* teos *Evaluation Research* vuodelta 1972. Teoksessa arviointi näyttäytyi jo varsin kiteytyneenä aktiviteettina käsitteineen, käytäntöineen ja kertyneine kokemuksineen. Weiss juonsi arvioinnin historian 1940-luvun koulutus- ja sosiaalialan piiristä.

Piakkoin saan haltuuni jo äskettäin silmäilemäni Weissin klassikkoteoksen uusimman painoksen. Sitten voin tarkemmin tarkistaa, miten arviointi on Weissin käsityksen mukaan kehittynyt kuluneena yli neljännesvuosisatana.

Alustavan tarkistukseni perusteella Weissin keskeisin korostus on tallella. Arviointi on läpikotaisin poliittista. Se on politisointia ja politikointia. Jos joku muuta väittää, se kertoo hänen haluavan sulkea ärsyttävät ja vastaan väittävät suut, tahtovan itse miellyttää vallanhaltijoita suosion toivossa tai pelkäävän oman mielipiteensä ilmaisua negatiivisten sanktioiden pelossa.

Tarvitaan emerita-vaihetta lähestyvä Harvardin professori Weiss huutamaan julki totuus: monella arvionnin keisarilla ei ole vaatteita yllään. Odotan kiinnostuksella, miten politisointia ja politikointia paljon tutkinut valtio-opin akatemiaprofessori *Kari Palonen* kenties käsittelee samaa aihetta artikkelissaan pian ilmestyvässä arviointialan kokoomateoksessa.

Arvioinnin käsitettä Suomeen tuoneisiin tutkijoihin kuuluu edesmennyt sosiologian professori *Veronica Stolte-Heiskanen*. Samoin *policy*analyysin tullessa maamme valtio-oppiin 1970-luvun alussa arvioinnin eräät nykyteemat jo korostuivat. Silloin minäkin sain arviointitartuntani, vaikka olenkin kuluvana vuonna voinut viettää vasta arviointialan julkaisutoimintani 20-vuotisjuhlaa. Arviointiväitöskirjani 15-vuotisjuhlaa voin viettää joulukuussa 1998 samaan aikaan, kun oppilaani *Jarmo Vakkuri* väittelee – mistäpä muusta kuin arvioinnista.

Suomessa sana »arviointi» ilmestyi ensi kerran valtion budjetin laadintaohjeisiin 1980-luvun puolessa välissä. Vielä tuolloin teokseni *Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja* (1985) ei ottanut tulta, vaikka sen kappaleet ovatkin vuosikausia kuluneet saunansytykkekuntoon monien oppiaineiden opiskelijapolvien käsissä. Teokseni ilmestymisvaiheessa minulle tähdennettiin, että koko arviointi on pelkkää amerikkalaista haihattelua, joka ei meikäläisissä oloissa omaisi mitään tulevaisuuden mahdollisuuksia. Niin ei kuitenkaan katsonut edesmennyt virastovaltuettu *Seppo Salminen*, joka tuossakin asiassa omasi visionäärin kyvyt.

Samoihin aikoihin nykyinen emeritusprofessori ja yksi omista aikaisemmista opettajistani, *Eero Pitkänen*, yritti tuoda arviointia yrityksen laskentatoimen opetukseen ja tutkimukseen Helsingin kauppakorkeakoulussa. Sinne arviointi ei kuitenkaan kotiutunut, ennen kuin me Tampereen yliopistolaiset saimme kehkeytetyksi nykyisen oppiaineen finanssihalinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen.

Valtion keskushallinnossa arviointitoiminta kehkeytyi kohden kypsää muotoaan 1990-luvun alussa hallintouudistusten arvioinnin erikoismuodossa. Se kehkeytyi *Markku Temmeksen* ja *Markku Kiviniemen* voimin ja valtiovarainministeriön toimeksiannosta mittavan uudistusten arviointihankkeen toteuttaneen *Christopher Pollittin* ansiosta. Kansainvälisen ekspertiisin rekrytoijana tosin työministeriö ehti ensin rekrytoidessaan *Frieder Nascholdin* Wissenschaftszentrum Berlinistä avukseen jo 1990-luvun ensi puoliskolla.

Oli sellaisenaan innovaatio, että aluksi toisistaan erillisinä toteutuneet hallinnon uudistukset määriteltiin jälkikäteen uudistusohjelmaksi, kuten eräs keskeinen alan vaikuttaja minulle äskettäin tähdensi. Vastaavasti ohjelman arvioinnista muodostui mielekäs tehtävä. Arviointitoiminnan muuttuminen vastaamaan kansainvälistä käsitettään on vasta parhaillaan menossa maassamme.

## YHTEENSATTUMIA

Arvioinnin kentillä ovat jo vuosikaudet kohdanneet toisensa vanhat tuttavat. Muistan valtionalouden tarkastusviraston VTV:n erikoistutkijana työskennellessäni 1970-luvun lopussa vastanneeni saksalaisten *Hellmut Wollmannin* ja *Gerd-Michael Hellsternin* jo tuolloin toteuttamaan laajaan surveyhin arvioinnista eri maiden valtionhallinnossa. Kenetpä muut olen tavannut monissa viime vuosien arvioinnin konferenseissa kuin juuri Wollmanin klassisen saksalaisen professorihahmon tai Hellsternin hermostuneenkiireisen professorievaluuattorin gestaltin.

Ruotsin valtionalouden tarkastusvirastossa kiinnostuttiin arvioinnista suuresti jo 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa, kuten VTV:ssä jo hyvin tiesimme liki 20 vuotta sitten. Vaikutteet RRV:hen olivat tulleet samalta syytetyhtealta kuin muuallekin: Yhdysvaltain General Accounting Officesta GAO:sta. Sitä lähellä pysyökseni valitsin opinahjonikin ensimmäiselle pitkälle Yhdysvaltain-oleskelulleni 1980-1. GAO:n käytävillä vaelsi muistojeni mukaan RRV:n edustajia samaan aikaan kun minutkin siellä taajaan nähtiin vuosina 1980 ja 1981. Noita aikoja muistelemme aina kun tapaamme konsulttiuralle siirtyneen ruotsalaistohtorin *Göran Arvidssonin* kanssa.

Arviointi on polveutunut Yhdysvalloista Eurooppaan myös varsinaisempia tutkijateitä. GAO:n erään keskeisen arviointiosaston pitkäaikainen päällikkö, useita kertoja professorina toiminut ja nyt Maailmanpankin asiantuntijana työskentelevä *Ray Rist* kokosi toistakymmentä vuotta sitten International Institute of Administrative Sciences IIAS:n Workshop on Evaluationin. Siihen olen saanut itsekin osallistua pian vuosikymmenen ajan. Tuon Workshopin jäsenistä useat ovat nykyisin eurooppalaisen organisoituneen evaluaation akateemisia kärkinimiä, kuten pitkäaikaiset ystäväni professorit *Frans van Leeuw*, *Hans-Ulrich Derlien*, *Marie-Louise Bemelmans-Vidéc* ja *Evert Vedung* sekä tri *Jacques Toulemonde*.

## KOLMAS ARVIOINTIKONFERENSSI

European Evaluation Society'n kolmannessa konferenssissa Roomassa loka-kuussa 1998 kohtasin jo täydelleen kehkeytyneen eurooppalaisen evaluuaation. Konferenssilla oli samaa luonnetta kuin International Institute of Administrative Sciencen IIAS:n suurkonferensseilla.

Ovatko tuollaiset suurimuotoiset kohtaamiset tieteellisiä arvoa omaavia tilaisuuksia? Ovatko ne sitä ainakin osaksi, ja mitä muuta ne kenties ovat? Ehkä moni on paikalla samasta syystä kuin managerit ja leaderit johtamisalan gurujen tilaisuuksissa: toteamassa, ettei alalle olisi salakavalasti vain ilmaantumassa jotakin tyystin uutta, niinkuin ei yleensä kuitenkaan ole.

En tunnu pääseväni irti varhaisesta perusvakaumuksestani, joka koskee sitä mitä arviointi varsinaisesti on. Minulle se on julkisen politiikan, sen toimeenpanoprosessin ja sen tarkoitettujen ja tarkoittamattomien vaikutusten kriittistä analyysia mieluiten ennen-jälkeen -asetelmia käyttäen ja yhdistäen toisiinsa lukuisia soveltuvia metodeja, aineistonkäsittelytekniikoita ja aineistoja.

Tuo vakaumus on ristiriidassa kahden muun näkemyksen kanssa. Niitä voi kutsua yhtäältä arviointifundamentalistiksi ja toisaalta arviointi-instrumentalismiksi. Edellisessä arviointi on yhtä ja historiatonta samaa ilman mitään monikäsitteisyttä ja -ulotteisuutta. Fundamentalistit ovat niitä, jotka alati kinaavat arvioinnin käsitteestä. He vaativat tutkijoita yksikäsitteisesti »määrittelemään» arvioinnin ikään asia olisi sillä selvä. He edellyttävät, että kaikki hyväksyvät arvioinnin alaksi ja merkityssisällöksi vain sen mitä he itse sattuvat sillä kertaa pitämään parhaana.

Arviointi-instrumentalisteille arviointi on vain eräs ja tarvittaessa hylättävä keino tyydyttää kansan vaatimuksia ja pitää virkamiehet aisoissa. Jos arviointi-instrumentalistisen poliittisen luottamushenkilön tai poliittisen virkamiehen oma suosio horjuu, jonkin kenties sellaisenaan viattoman toiminnan toimijoinen voi heittää arvioinnin villipetojen eteen. Jos virkamiehistö tai jotkut virastot pullikoivat, heidät saattaa saada aisoihin hälyttämällä kotimaiset arvioijat ja ellei se auta, ulkomaiset arvioijat. Instrumentalismi johtaa kuitenkin liian helposti siihen, että arvioinniksi kutsutaan mitä tahansa mikä halutaan sillä kertaa tuolla nimellä kastaa.

## KERRAN SOIVAT KELLOT ARVIOINNILLEKIN

Nykyisen arviointihurmion vielä vallitessa tulee valmistautua siihen, että jonakin päivänä arviointi on pelkkää menneisyyttä. Silloin sille on käynyt kuten aikanaan suunnittelulle, jos joku muukin yli nelikymppinen vielä muistaa tuolla nimellä aikanaan rummutetun toiminnan. Arvioinnin tutkijat ja harjoittajat joutuvat arvioinnin mentyä mailleen etsiytymään muualle, elleivät jo ole niin tehneet siihen mennessä.

Arvioinnin mentyä muutama arviointijournaali sentään jatkaa ilmestymistään. Löytyyhän tieteellisistä kirjastoista sanastollisesti nykykorrektin valikoiman joukosta vastaavasti vielä sellaisia reliikkejä kuin *Long Range Planning* tai *Socioeconomic Planning Sciences*.

Arvioinnin mentyä varsinaisesti mailleen tuo sana palaa suppean käsitteensä mukaiseen rooliin. Käsitteen ala supistuu ja samalla merkityssisältö selvenee. Ehkei arvioinnista sentään tule sellainen tabu kuin suunnittelusta. Sitähän me kaikki teemme monessa mielessä edelleen, mutta emmepä siitä julkisesti puhu.

## JULKISUUS: VIIDES ARVIOINTIMAHTI

Eräissä valtiosääntöpohdiskeluissa valtiovallan jaon osioita on erotettu totunaisten kolmen asemasta neljä: lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta sekä niiden lisäksi erityinen valvontavalta. Tämä siirtää yleisen viestintäjul-

kisuuden viidenneksi valtiomahdiksi. Julkisuuteen kiinnittyä ainakin puheissa toiveita kansanvallan takaajana myös arviointiyhteyksissä.

Tunnustan olevani edelleen valmis uskomaan yleisen julkisuuden hyväatekeviin vaikutuksiin ajatellen arviointitulosten viestintää. Ehkä syynä on se, että hallintotieteilijän naarmuisen ulkokuoreni alla sykkii valtio-oppineen poliittis-romanttinen sydän. Nuorena ja viattomana saatu valtio-opillinen tulikaste tuntuu luovan pysyvän vision, joka ei kuole huolimatta karttuneesta päinvastaisesta kokemuksesta, että maailma on paha ja oma asioiden hallinta ja vaikutusvalta riittämättömiä. Ehkä ihmisten välinen hyvä, kansanvaltainen yhteiselo olisi sittenkin mahdollista kosmopoliittisesta nykyindividualismista, uusliberalismista ja managerismista huolimatta.

Uskon kuten uskon, vaikka maastammekin on jo löytynyt näyttöjä yksipuolisten arviointien paisuttelusta julkisuudessa. Sitä kautta olemme esimerkiksi näköjään tulleet varmasti tietämään, että jos hyvinvointivaltioissa saattaa tehtyjen taulukkolaskentasilmoitusten mukaan olla ilmeisiä väliinputoajia, hyvinvointivaltio ei muita kuin väliinputoajia tuottaisikaan.

Tunnustan olevani päästäni pyörällä luettuani *Raija Julkusen* ja *Matti Wibergin* välistä sanailua *Helsingin Sanomista*, mutta olen ilahtuneena höristänyt korviani kuultuani ja luettuani esimerkiksi yliopiston rehtorin *Jorma Sipilän* tasapainoisia ja perusteltuja kannanottoja hyvinvointivaltiosta. Vaikka hyvinvointivaltion nykyreformien viemäreihin on imeytynyt jo monta lasta pesuveiden mukana kirjaimellisestikin, moni reformi on sentään ollut hyvinkin perusteltu, vaikka sitä miten huolella arvioitaisiin.

Uskon kuten uskon, vaikka maassamme arviointi on saamassa Yhdysvalloista jo vanhastaan tunnettuja käyttäjiä. Niissä harjoitetaan paitsi arviointeja myös uudelleen-, meta- ja vasta-arviointeja, mutta itse asia jää ehkä silleen. Meilläkin olemme jo kohdanneet arviointeja, joihin on ryhdytty muka selvittäen, olisiko tiettyihin toimenpiteisiin ryhdyttävä, vaikka toimenpiteet ovat jo käynnistyneet hyvissä ajoin ennen arviointitulosten valmistumista. Hyvinvointivaltion purkutyömaalla askaroivat ovat ahkeroineet myös arviointien ja vasta-arviointien laadinnassa.

Olen sentään tyytyväinen perehtyessäni sellaisiin teoksiin kuin *Petri Haapalaisen* meta-arviointiteokseen *Rakennerahastoarviointien laatu*, jonka valtiovarainministeriö julkaisi toukokuussa 1998. Teos tuntui jopa hieman raa'alta osoittaessaan nimettyjen arvioijien tarkkuudella, ketkä heistä eivät olleet tehtäviensä tasalla. Tunne raakuudesta johtui kenties siitä, että arvioinnin arviointi oli ensimmäinen lajissaan. Toisaalta aivan yhtä oikeutetusti raakoja ovat olleet omien perus-, jatko- ja täydennysopiskelijoideni arvioinnit arvioinneista, joissa kohde on päässyt kuin koira veräjältä. En tosin voinut havaita yleisen julkisuuden juuri ymmärtäneen asiasta Haapalaisen arvioinnin tuloksista mitään. Tämä johtui luultavasti kyseisen metaevaluaation käsitteellisestä luonteesta.

Uskon kuten uskon, vaikka niin moni arviointi on teoreettisesti ja metodisesti jäänyt vaatimattomaksi. Pahimmassa tapauksessa toimeksiantajan ja toteuttajan toiveiden mukainen mukainen epäsystemaattinen tiedonkeruu tarkoitushakuisine päätelmineen on päässyt kantamaan arvioinnin nimeä ja pohjustamaan toimenpiteitä.

Olen kohdannut joukkoittain arviointeja joita pidän liki huijauksena tai ainakin pahanlaisena tunarointina, ellei sitten ole kysymys tarkoitushakuisen hyvää veliä ja hyvä sisar -verkostojen toiminnasta. Vierasta ei moinen erään arvostamani kansainvälisen kollegan mukaan ole edes kansainvälisissä yhteyksissä: suuri kansainvälinen konsulttitoimisto saattaa esittää kalliisiin arviointityönsä tuloksena jokseenkin ne samat seikat, jotka sille on esitetty ohjenuoraksi tehtäväksiannossa. Toisinaan se taloustieteistä tunnettu seikka, että korkean hinnan oletetaan merkitsevän korkeaa laatua, toteutuu aivan liiankin kanssa.

Olen kuitenkin perehtynyt sellaisiin myös suomalaisiin arviointeihin, joita olen valmis suosittelemaan paradigmaattisiksi esikuviksi arvioijille. Ehkä hyvää ei tunnustaisi, ellei suuri osa siitä mitä vastaan tule olisi liki pelkkää silkkoa.

## ARVIOINNIN KUODES KÄSKY

Arvioinnin eräänlaisen kuudennen käskyn rikkomuksia on toteutunut myös meidän maassamme. Puolivirallisten arvioinnin kansainvälisten standardien mukaan moni suomalainen arviointi on ollut varsin kyseenalainen. Nuo standardit voi lukea esimerkiksi valtiovarainministeriölle 1998 keväällä tekemäni tutkimuksen *Hallituksen evaluaatiotuki* sivuilta. Ainakin Alankomaiden valtion arviointipolitiikassa noilla standardeilla on huomattava status, saati monilla tahoilla Yhdysvalloissa. Mainitsemillani perus-, jatko- ja täydennysopiskelijoillani ja muilla kuulusteluvaltani alaisilla olen myös menestyksellä sovelluttanut samaisia standardeja toteutuneiden arviointien kriittiseen tarkasteluun.

Kyseenalaisia ovat olleet arvioinnit, joissa arvioijana on ollut joku arvioiduista tai joissa arvioinnissa on suositeltu toimenpiteitä joihin on jo ryhdytty. Kyseenalaisia ovat samoin olleet tapaukset, joissa itsearvioinniksi on eufemistisesti kutsuttu arvioitavista pakosta kiskottua tiedonhankintaa tai joissa kaikkia asianosaisia ei ole kuultu edes siten, että he olisivat saaneet sanoa sanansa arviointiraporttiin ennen sen julkistamista. Arvioinnin kuudetta käskyä on myös rikottu jättämällä turvaamatta muka anonyymien arviointien tekijöiden anonymiteetti sekä kutsumalla ulkomaisiakin asiantuntija-arvioijia vain vahvistamaan kotimaassa jo omaksuttujen toimintalinjojen uskottavuutta.

## VIIMEINEN ARVIOINTIVIISAUUS: HILJAISUUS

Kun arvioinnin saloja on kylliksi purkanut, oppii, että suurimpia arviointiviisauksia on – hiljaisuus. Sen sisältönä on kyky tarvittaessa myös jättää arvioimatta. Sen sisältönä on samoin pidättyminen käynnistämästä useimpia arvioiteja, jotka vilkas arviointimielikuvitus tuo mieleen.

Arvioinnin uhkiin kuuluu, että arvioitavat toiminnat kärsivät arviointiraivon johdosta. Jos arviointi estää sitä, mitä sen pitäisi arvioida ja arvioinnin kautta edistää, arviointia itseään tulee tarkastella ankaran kriittisesti.

On monituisia toimintoja, joihin olisi voitava paneutua pitkällä aikavälillä ilman että alituiset arvioinnit sen keskeyttävät. Esimerkiksi tutkijakoulun johtajana alituisen arviointien kohteena tuntuu kuin puutarhurista, jonka kasvattamia taimia ikään kuin jokin virallinen taimitarkastaja tulisi alituisesti nyhtämään maasta muka selvittääkseen, ovatko ne varttuneet asianmukaisesti. Samoin jos keskimäärin 1–2 tohtoria vuodessa tuottamaan pystyvien yliopistollisten tulosyksiköiden menestystä tohtorituotannossa mitataan vain kolmivuotiskeskiaarvoin, arviointi on jo lähikohteisesti tyystin hakoteillä.

Vaikka toisin voisi ajatella seurattuaan arvionnin laajentumista, arviointi ei mitenkään sellaisenaan korvaa niitä auktoritatiivisia tekoja, joita sen perusteella tulisi seurata, jottei arviointi olisi pelkkää kulkusen kilinää. Kriittisiä kysymyksiä ovat: Jätetäänkö arviointituloksista huolimatta negatiivisesti sanktioimatta niitä, joita kuitenkin olisi tullut siten kohdella? Jätetäänkö arviointituloksista piittaamatta positiivisesti sanktioimatta niitä, jotka kuitenkin olisivat sellaisen ansainneet? Jos vastaus jompaan kumpaan tai kumpaankin noista kysymyksistä on myönteinen, arviointi jää eettisesti kyseenalaiseksi toiminnaksi, josta on kysyttävä, vastaavatko siitä koituvat hyödyt siihen uhrattuja kustannuksia. Jos arvioinnista on nettohaittaa, se on toki parasta jättää kokonaan toteuttamatta.

*Perti Ahonen*