

Mitä OECD:n työtavat voisivat antaa julkishallinnon evaluaatioon Suomessa?

Reijo Laukkanen

WHAT THE FINNISH PUBLIC SECTOR EVALUATION POLICY COULD BENEFIT FROM THE OECD WORKING METHODS?

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) analyses and compares policies and searches for good practises of its member countries. Its main mission is macroeconomic, and it looks societies broadly. It produces statistical and research based analyses on conditions of obtaining sustainable economic growth and social welfare. Participating in this cooperation has proved to be fruitful for member governments. Four major benefits can be obtained nationally: good knowledge of policy developments and debate in member countries, policy relevant theoretical and professional understanding of innovations produced, suggestions for national policies, and gaining of methodological knowledge for national analyses. What then national evaluation policy could learn from the OECD working methods? First, international statistical analyses and comparisons using indicators show the importance of basing performance indicators on the policies in the way that the statistics collected could tell about the success of national policies adopted. Second, horizontal analyses the OECD produces suggest that in many aspects social policy development cannot be done successfully merely sector by sector without coordinating them with each other. Consequently as evaluation policies are usually run on sectoral basis, there is a need for a coherent national strategy of evaluation connecting sectoral evaluation policies. Third, the OECD analyses connect three strengths: They employ internationally valid yardsticks. Analyses come outside from the countries. They use also peer evaluation method. These aspects also were useful to be adopted as practice in national evaluation policies.

Key words: public sector, evaluation, OECD, international organisations

JOHDANTO

Globalisaatio muuttaa maailmantalouden rakennetta. Kauppaa ja investointeja vapautetaan. Teknologinen kehitys tekee mahdolliseksi periferioiden kommunikoinnin ja keskinäisen päätöksenteon ohi hallitusten. Vaikutukset ovat monenlaisia myös kansallisiin rakenteisiin ja sääntelyyn.

Vauhdissa pysyminen edellyttää eri tahojen ja sektoreiden globaalia vuoropuhelua. Sitä on syytä harjoittaa myös tutkijoiden, tutkimuslaitosten ja hallitusten kesken. Vastaavasti toiminnan vapauttaminen kansallisella tasolla edellyttää keskustelua periferioiden kuin myös periferian ja hallituksen kesken toiminnan painopisteistä ja saaduista kokemuksista. Tällöin on hyödyllistä tarkastella, millaista työtappaa tässä suhteessa esimerkiksi OECD¹ kansainvälisenä järjestönä edustaa ja mitä siitä voisi oppia omaan keskusteluun. Järjestöllä ei ole toimivaltaa jäsenmaitensa hallitusten päätösten yli. Periaatteessa manageristisessa hallintokulttuurissa ollaan omaksumassa samantyyppistä etäisyyden ottamista keskushallinnon ja sen alaisten hallintoyksiköiden välillä siitä huolimatta, että hallituksilla olisi valtaa tehdä toisinkin. Tästä tulee siis perustelu katsoa kansainvälisen organisaation toimintaa.

Evaluaation lisääminen on yksi keskeinen strateginen muutos, joka yhdistää eri maiden hallitusten politiikkoja (esim. OECD 1997d). Suomesakin evaluaation tekeminen ja sen tutkimus ovat kehittyneet 1990-luvulla nopeasti. Hallituksen ajattelutavan mukaan evaluaatio kytkeytyy tulosohtaukseen, jolloin pyritään selkiyttämään tulosohtauksen edellyttämiä johto-organisaatioita (Hallituksen esitys 1997, Y 31).

Evaluaation käsite on periaatteessa yksinkertainen (Laukkanen 1995; 1998). Evaluaatiolla tarkoitetaan ilmiöstä tai asiasta tuotetun tiedon analyysiin perustuvaa arvon tai hyödyn määrittämistä. Evaluaatiotutkimukselta edellytetään tieteellisten menetelmien käyttämistä. Rajankäynti

¹ Vuonna 1961 perustettu Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) on asettanut tavoitteekseen kestävän taloudellisen kasvun ja työllisyyden edistämisen, taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin lisäämisen, jäsenmaiden harjoittaman kehitys yhteistyön tehostamisen ja harmonisoinnin ja kansainvälisen kauppajärjestelmän toiminnan edistämisen. Sen jäsenmaat ovat: Itävalta, Belgia, Kanada, Tanska, Ranska, Saksa, Kreikka, Islanti, Iranti, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Norja, Portugali, Espanja, Ruotsi, Sveitsi, Turkki, Iso-Britannia, Yhdysvallat, Japani, Suomi, Australia, Uusi-Seelanti, Meksiko, Tsekin tasavalta, Unkari, Puola ja Korea.

muuhun soveltavaan tutkimukseen ei kuitenkaan ole aina helppoa. Ainoa todella selkeä ero on siinä, että evaluaatio arvottaa tilanteita. Se myös tarkastelee asioita aina jälkijättöisesti, mikä erottaa sen käytännöllisestä policy-analyysistä.

Tässä artikkelissa evaluaatiota katsotaan kuitenkin huomattavasti avarammasta viitekehyksestä. Katsotaan, millaisia analyyseja OECD tuottaa ja millaista evaluaationäkemyksiä ne voisivat edustaa. Tarkoituksena ei siis ole esitellä, mitä järjestö sanoo evaluaatiosta, vaan yrittää nähdä sen tekemien analyysien kautta strategisia evaluaation tekemisen kehittämistarpeita. Tällöin ei rajoiteta vain tehtyihin evaluaatioihin, vaan mukaan otetaan tietoisesti myös muita analyyseja. Tarkastelusta voidaan havaita, että evaluaatiota tehdään ja kehitetään laajasti hallinnon eri sektoreilla ja että siinä pyritään myös yhdistämään eri sektoripolitiikkoja pyrkien näin näkemään hallitusten politiikan kokonaisvaikutuksia. Kokonaisuutena voidaan todeta, että järjestön työtapo edustaa evaluatiivista tapaa analysoida hallitusten politiikka.

OECD:N ANALYYSIEN LUONNEHDINTA

Mantereita yhdistävä OECD tutkii kansainvälistä kehitystä ja analysoi kansallisia politiikkoja. Se on nimenomaan hallitusten välisen keskustelun foorumi. Perusorientaatio on makrotaloudellinen. Päähuomio kohdistuu kestäväen talouskehityksen edellytysten tutkimiseen ja tarkkailuun. Yhteiskunnan tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi myös sosiaalinen sektori on mukana. Analyysit ovat tutkimuksille pohjautuvia kannanottoja, joiden tuottamisessa käytetään hyväksi politiikkojen, substanssin ja tutkimuksen asiantuntemusta. Työohjelma tehdään konsensusperiaatteella. Toimenpiteet osoittavat näin, mitkä asiat muodostuvat maailmanmitassa selvittämisen arvoisiksi.

Kansainvälisten analyysien lisäarvo tulee nimenomaan vertailukelpoisten aineistojen tuottamisesta eri maiden politiikoista, sen pohjalta avautuvasta benchmarkingista ja »hyviä» käytäntöjä liputtavista tutkimuksista. Se edellyttää vankkaa tilastollista tietopohjaa. Tilastojen tuottaminen ja analysointi onkin OECD:n työn selkäranka, mikä on mahdollistanut eri aloilla kehitystä kuvaavien indikaattoreiden julkaisemisen. Esimerkiksi sen tuottamat kauppa-, kilpailukyky-, tiede-, teknologia-, energia- ja koulutuspolitiikan indikaattorijulkaisut ovat Suomessakin tunnettuja ja paljon referoituja (esim. OECD 1997a).

Indikaattorit avaavat aikasarjoineen mahdollisuuden vertailla maiden kesken esimerkiksi yritysten ja julkisen sektorin taloudellista panostusta tutkimukseen ja tuotekehittelyyn. Tältä sektorilta voidaan mm. todeta, että suomalaisten yritysten rahoittama tuotekehittely oli 90-luvun alusta vuosikymmenen puoleen väliin tultaessa ohittanut suhteellisessa volyymissaan maailmantaloutta johtavien Japanin ja Yhdysvaltain yritysten tuotekehittelyn (OECD 1997b, 20, 25). Tällaiset tiedot ovat hallituksille tärkeitä, sillä niistä saadaan ulkoisia mittoja, joiden varassa tulevia panostuksia ja prosesseja voidaan suunnitella. Asetta hyödyllisempiä ovat analyysit, joissa voidaan osoittaa myös politiikan tuottamia tuloksia. Koulutusjärjestelmiä kuvaavissa indikaattoreissa tehdään päätelmiä mm. koulutuksen tuottamasta inhimillisestä pääomasta osoittamalla, että palkkataso nousee, että koulutuksen jälkeinen työllistymisen odottelu lyhenee ja että työttömyysriski pienenee koulutusasteen noustessa (OECD 1997c, 46–47, 265–272). Näitä tietoja pitää yrittää katsoa myös harjoitettua politiikkaa vasten.

Niinpä yhtenä varsin tärkeänä osana ovat ns. best practise -tutkimukset, joissa nimensä mukaisesti yritetään löytää mahdollisimman toimivia julkishallinnon järjestämisen ja sen tekemisen ohjauksen muotoja. Näitä analyyseja tehdään runsaasti politiikan eri lohkoilta. Niissä päädytään hyvän käytännön suosituksiin. Niin on tehty esimerkiksi julkishallinnon eettisten periaatteiden edistämiseen ja tutkimiseen tarkoitettua suosituksena julkaistussa tsekkaukslistassa, jossa mm. ehdotettiin hallinnon läpinäkyvyyden, tilivelvollisuuden ja evaluaation varmistamista (OECD 1998a).

Koska evaluaatio on tärkeä toimintatapa julkishallinnolle järjestön jäsenmaissa, sihteeristö on tehnyt analyyseja myös siitä. On esimerkiksi tutkittu opetustoimen evaluaatiokäytäntöjä, jolloin kävi ilmi, että jäsenmaissa panostetaan vahvasti oppilaitoksiin saakka ulottuvaan evaluaatioon ja tarkastustoimintaan (tarkastukseen ei kuitenkaan Suomessa) ja että evaluaatio saa kaikissa maissa vahvan aseman siitä riippumatta, onko koulutusjärjestelmän ohjaus keskitettyä vai hajautettua (OECD 1995; Laukkanen 1997a). Todetaan kuitenkin, että evaluaatio on kaikesta huolimatta ymmärretty kovasti eri tavoin eri maissa samoin kuin niiden sisällä eri toimintayksiköissä. Vastavasti yliopistojen tulosohjaisten rahoituskäytäntöjen todetaan laajentuneen (OECD 1998b, 35–38, 50–51). Niissä suositellaan tasapainoa kvantitatiivisiin evaluaatiokriteereihin ja kvalitatiivisiin päätelmiin perustuvien evaluaatioiden välillä.

Tällä viitataan esimerkiksi tiedepolitiikassa siihen, että tutkimustoiminnan tuloksia ei pitäisi mitata vain tuotettujen raporttien määrällä, vaan pitäisi ottaa mukaan myös tarkasteluja, joissa katsotaan tutkimuksen vaikutuksia teknologisten innovaatioiden ja tutkimusmetodologian kehitykseen samoin kuin tiedon lisääntymiseen tutkittavista ilmiöistä. Esimerkiksi myös julkishallinnon sisäisestä auditoinnista, jota voidaan tehdä tutkimuksellisenä tai tarkastuksiin perustuvana evaluaationa, on tuotettu hyvän käytännön tarkasteluja ja suosituksia (esim. OECD 1996a; OECD 1997d).

Järjestön perustyytä voidaan luonnehtia käytännölliseksi policy-analyysiksi. Esimerkiksi teknologian, tuottavuuden ja työpaikkojen luomisen yhteyksiä kuvaavassa raportissa osoitetaan tilastoin, että OECD-maat eivät ole millään tavalla kyenneet kääntämään teknologista kehittyneisyyttä tuottavuuden ja kasvun lisääntymiseksi (OECD 1996b, 43–45). Sen jälkeen analyysi etsii erilaisia selityksiä siihen, miksi näin on käynyt ja mitä seurauksia teknologian käytön lisääntymisellä on ollut todeten mm. selkeät muutokset työllisen työvoiman rakenteessa. Lopulta päädytään analyysiin siitä, millaisia implikaatioita havainnoilla on politiikkoihin ja annetaan politiikkasuosituksia. Evaluaatiosta päädyttiin siis selityksiin ja sen jälkeen tulevaisuuden suunnitelmiin, mikä juuri on tyypillistä käytännöllisen policy-analyysin ideologialle ja rakenteelle (Ham & Hill 1993, 4–10; Wildavsky 1993; Laukkanen 1995). Pelkkä evaluaatio olisi pitänyt sen tutkimiseen, miten toiminnassa on onnistuttu.

Vastaavasti talouspolitiikkaan liittyvissä analyyseissä tutkitaan finanssi- ja rahapolitiikkaa ja tarkastellaan rakennepolitiikkoja. Rakennepolitiikoita tutkitaan esimerkiksi palkkojen määräytymistä, koulutusta, työttömyys- ja sosiaaliturvaa, työn verotusta ja työajan ja eläkejärjestelyjen vaikutusta työllistämislle (esim. OECD 1998c; OECD 1996c; Jackman & al. 1996). Talouspolitiikan analyyseissa käytetään yleisesti taloudellista kehitystä kuvaavia simulaatiomalleja, jotka pohjataan aikaisempaa kehitystä kuvaaviin tilastoihin. Maatutkinnoissa kerätään tutkittavasta maasta myös kuvailevaa tietoa haastatteluin ja kirjallisesti. Tältä pohjalta tehdään ennusteita talouden kehityksestä.

Kansantalouden kehitystä kuvaavia ennusteita tehdään kaikissa maissa, joten siinä mielessä tässä ei ole mitään kummallista. Kansainvälisenä järjestönä OECD:n tuoma lisäarvo muodostuu siitä, että kunkin maan saamat kehitysenusteet perustuvat samoihin eivätkä siis erilaisiin

näkemyksiin kasvun edellytyksistä, siis samaan talouspoliittiseen »teoriaan» ja näin olen samoihin laskentamalleihin. Se tekee mahdolliseksi vertailla maiden keskinäistä kilpailukykyä.

Näiden kansainvälisten analyyseiden toinen vahvuus tulee siitä, että arviointi kilpailukyvästä tulee analyysin kohteena olevan talouden ulkopuolelta, jolloin analyysin kohdemaan viranomainen ei ole vain omien analyysejensä tai vain saamiensa kansallisten tutkimusten varassa. Tämäkin on kansainvälisen analyysin kiistan lisäarvo. Vaikka myös kansalliset tutkimuslaitokset analysoivat kehitystä politiikan tekemisen ulkopuolelta, niiltä puuttuu pääsy muiden maiden tuoreimpiin kehitystietoihin, jolloin OECD:n tuottama tieto voi palvella sekä kansallisen keskushallinnon että kansallisten tutkimuslaitosten tietotarpeita.

Etuna on myös se, että niin talouspolitiikan kuin sen rakennepolitiikkojenkin tai sektoripolitiikkojen itsenäisissä analyyseissa suuren painoarvon saa vertaisarviointi. Tehdyt analyysit käsitellään jäsenmaiden edustajista muodostetuissa komiteoissa, joissa käydään keskustelua sihteeristön koostaman tosiasiatiedon ja tekemien analyyseiden pohjalta. Näin lopputuloksina saadut suositukset heijastavat myös järjestön jäsenmaiden näkemyksiä. Sihteeristö ei siis ole »besserwisser», vaan perusanalyysien tekijä keskusteluille. Tosin pitää todeta, että sihteeristön todella suuri asiantuntemus analyyseissa monesti näkyy siinä, että kovin suuria muutoksia sen esittämiin peruslinjoihin ei yleensä tehdä, joskin on myös nähty tapauksia, joissa sihteeristön alkuperäinen esitys poliittikkalinjoista muutetaan oleellisesti toisenlaiseksi tai varovaisemmaksi tai että analyysiä ei haluta epävarmuustekijöiden vuoksi julkaistavan lainkaan. Vertaisarviointi tuo analyyseihin myös toteutettua politiikkaa »ymmärtävää» näkökulmaa ja osoittelee muualla tehtyjen ratkaisujen toimivuutta.

OECD:n tekemät analyysit ovat muodostuneet jäsenmaille käyttökelpoisiksi ja tärkeiksi. Esimerkiksi talouskatsausten tietoja käytetään meillä säännöllisesti valtion budjetin perusteluissa. Eri toimintasektoreilta tehdyillä analyyseilla on ollut vaikutusta laajemminkin. Ne luovat yhteistä käsitystä kehityksen painoalueista. Analyysit myös viestittävät vaaroista ja »kulissien» rakentamisesta sen kokemuksen varassa, jota sihteeristölle on kertynyt tehdyistä analyyseista ja jota on keskusteluihin osallistuvilla maiden edustajilla.

Yksityiskohtaisten menettelyohjeiden lisäksi analyysit erityisesti tuovat esille strategisia toimintatapoja, kuten voidaan havaita jäsenyyttä tavoittelevan Venäjän koulutuspolitiikan tutkinnasta

(OECD 1998d, 164–167). Siinä suositetaan päättävällän hajauttamista, manageristisen ohjaus-
otteen omaksumista, politiikan fokuksen siirtämistä
koulutuksen tarjoajien näkökulman katsomisesta
asiakkaiden näkökulman arvostamiseen ja ar-
volähtökohtien selkeyttämistä opetussuunnitel-
missä. Siinä varoitetaan näköpiirissä olevasta
kansalaisten eriarvoistumisesta koulutuspalvelui-
den käytössä. Analyysi nostaa esille myös sisä-
poliittisesti vaikeita asioita: mm. opettajien palk-
kojen korottamisen tarpeen samoin kuin tarpeen
korottaa koulutusjärjestelmän kansantuotteesta
saamaa suhteellista osuutta. Näin ulkopuolisen
analyysin voimana on myös uskallus sanoa asioita,
joita voi olla vaikeata sanoa uskottavasti mai-
den sisäisesti. Uskottavuutta lisää kansainvälinen
vertailu eli mahdollisuus vedota muiden maiden
kehitykseen.

OECD:n analyysit pyrkivät katsomaan tutki-
miaan asioita laajasti politiikan eri sektoreiden nä-
kökulmista. Esimerkinä analyysien laaja-alaisuus-
desta on seuraava episodi Ruotsin (OECD
1998c) talouspolitiikan tutkintaan liittyneestä kat-
sauksesta maan koulutuspolitiikkaan.

OECD-maiden työministeriöiden linjaaman yhteisen
näkömyksen mukaan työvoimakoulutuk-
sessa tulisi erityisesti huolehtia heikon osaamis-
tason omaavien taitojen kohottamisesta (OECD
1996b, 1997e). Ruotsissakin on pyritty juuri tähän
ja rakennemuutokset mielessä on samalla
suuntauduttu yksityissektorin kanssa tehtyjen so-
pimusten avulla informaatioteknologian alan kou-
lutukseen. OECD:n (1998c, 115–116) tuottama-
sa analyysissa Ruotsille kuitenkin huomautetaan,
että työvoimakoulutus yksinään ei ole ratkaisu
työllisyyden lisäämiselle eikä kasvun aikaansaai-
miseen, sillä koulutus sinällään ei luo laajalle työt-
ömien joukolle uusia työpaikkoja. Tulisi siis myös
huolehtia siitä, että työmarkkinat pystyvät otta-
maan lisäkoulutetut vastaan. OECD:n suosituksen
mukaan, mikä pitää järjestön työmetodin
vuoksi nähdä sen jäsenmaidenkin suositukseksi
Ruotsille, työvoimakoulutuksen lisäksi tulisi sa-
manaikaisesti huolehtia työelämän joustojen lii-
säämisestä, mikä saattaisi tarkoittaa mm. palk-
kaerojen lisäämistä.

Esimerkiksi Jackmanin & al. (1996, 20, 44) ta-
louden kehitykseen vaikuttamisen suuntia etsi-
neessä analyysissa päädytään toteamaan myös
työttömyysturvan korkean tason negatiivinen vai-
kutuksen työllistymiselle. Siinä ehdotetaan myös,
että hallitukset lopettaisivat pitkäaikaistyöttömyyden
aktiivisella työllisyyspolitiikalla. Sitä samaa tosin
myös työministerit ovat puhuneet (OECD 1997e),
mutta poliittisen vastuun ulottumattomissa olevien

tutkijoiden kieli ja ehdotukset ovat ehdottomam-
pia kuin ministerien. Tutkijat (Jackman & al. 1996,
44) ehdottavat myös, että lisäksi tulisi huolehtia
siitä, että nuorisotodella hankkii sille tarjotusta
koulutuksesta työllistymisen edellyttämät perus-
taidot. Tähän samaan viittasi Ruotsin taloustut-
kintaraportin koulutusanalyysi suositamalla mm.
koulusaavutusten kontrollin tiukentamista, sillä oli
osoitettavissa, että osa peruskoulun oppilaista
siirtyi seuraavan asteen koulutukseen, vaikka
kaikkia heidän suorituksiaan peruskoulussa ei
oltu hyväksytty (OECD 1998c, 124–125). Vastaa-
va ongelma koski osaa toisen asteen koulutuk-
sesta valmistuneita. Sekä OECD:n että sen käyt-
tämien analyytikkojen hallituksille antamat viestit
kasvun edellytyksistä ovat siis todella kovia.
Kussakin maassa käytävä poliittinen keskustelu
kuitenkin ratkaisee, miten suosituksiin suhtaudu-
taan kansallisesti.

Tasapainon vuoksi pitää vielä todeta, että sa-
maa arvostelua olisi saattanut saada 90-luvun
lopun työllisyyspolitiikastaan ehkä moni muukin
maa. Tässä ei kuitenkaan ole tarkoitus puolus-
tella eikä selitellä yksittäisen maan politiikkaa,
vaan pyrkimys on nimenomaan osoittaa, että
makrotaloudelliselta näkökannalta yhteiskunta-
politiikassa ei voida edetä vain sektori sektorilta
tehtävin toimenpitein ilman, että eri sektorien
ratkaisuja jotenkin koordinoidaan. Näin ollen työt-
tömyystilastojakaan ei siis voida työelämän muut-
tuneen rakenteen vuoksi siivota pelkästään työ-
viranomaisten toimin luottaen, että ehkä työpaik-
koja koulutuskauden aikana jotenkin vain syntyy,
vaan työttömyyttä vastaan pitää taistella eri sek-
toriviranomaisten toisiinsa kytkeytyvien toimen-
piteiden avulla. Myös analyysi inhimillisen pää-
oman tuotoista päättyy samaan todeten, että kas-
vu saadaan aikaan tutkimuksen, teknisen osaa-
misen ja innovaatioiden avulla eikä siis pelkällä
koulutuksella (OECD 1998f, 64). Eri elementtien
yhdistämisessä kansalliset politiikat ovat kuiten-
kin ilmeisen epäselviä ja vaikeuksissa, sillä käyt-
tävissä ei ole analyysimalleja, joihin voitaisiin
syöttää samanaikaisesti eri sektoreiden vaikutuk-
sia ennakoivia tunnuslukuja ja joiden yhteisvai-
kutusten perusteella voitaisiin tehdä »varmoja»
valintoja.

TARVITAAN HORISONTAALISTA OTETTA

Hallitukset yrittävät nähdä yhteiskuntaa koko-
naisuutena. OECD:lläkin on siihen mahdollisuuk-
sia, sillä sen toiminta kattaa keskeiset talous- ja
hyvinvointipolitiikan alueet. Näin ollen työskente-

lyssä on voitu pyrkiä horisontaaliseen lähestymistapaan, jolloin joitakin keskeisesti yhteiskuntien kehitykseen vaikuttavia kysymyksiä käydään läpi vertikaalisesti sektori sektorilta, mutta kuitenkin samalla nivoon niitä yhteen. Esimerkiksi sääntelyn uudistaminen, väestön vanhenemiseen liittyvät ongelmat, sähköinen kauppa, työllisyyden lisääminen ja elinikäisen oppimisen strategia ovat olleet alueita, joilla on edellytetty tarkastelua useammalla kuin yhdellä sektorilla.

Sekä Unescon että OECD:n piirissä herätettiin 70-luvulla keskustelua jaksotaiskoulutuksesta ja elinikäisestä koulutuksesta (Papadopoulos 1994). Käsitteinä ne olivat kovasti koulutusjärjestelmäkeskeisiä ja tarkastelut kohdistuivat pääosin aikuisväestöön. Pyrkimyksenä oli luoda menettelyjä työn ja koulutuksen vuorotteluun siten, että työelämässä olevat voisivat aika ajoin palata koulutukseen päivittämään taitojaan. Tämä nykypäivän perspektiivissä mekanistinen ja vain julkishallinnon panostukseen vetoava ajattelu ei kuitenkaan edistynyt käytännössä, vaikka asiaa yritettiin tarkastella aktiiviyhteiskunnan tavoitteisiin kytkeytyen myös vero- ja sosiaalipolitiikan näkökulmista. Näiltä pohjilta nousi 90-luvulla avaramman näkökulman antava elinikäisen oppimisen ideologia.

Elinikäisen oppimisen strategia kattaa kaiken koulutuksen ja oppimisen varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen on se sitten koulutusjärjestelmän tai työelämän järjestämää. Se korostaa vahvan tieto- ja taitopohjan luomista kaikille, ammattitaidon saavuttamista ja erityisesti uutta näkemystä siitä, miten kypsyys ja taidot saavutetaan. Keskeistä on omaksua valmius oppia kaiken aikaa uutta, mikä perustuu työelämän tietointensivisyyden kasvuun ja tiedon nopeaan muutokseen (esim. Drake 1998).

Tämä strategia esiteltiin OECD-maiden opetusministereille (OECD 1996d; OECD 1996e), jotka omaksuivat ajatuksen ja alkoivat viedä sitä eteenpäin omissa maissaan. Pelkkä koulutussektorin sitoutuminen asiaan ei kuitenkaan ollut riittävää, sillä myös yritysmaailma piti saada ajatuksen taakse mm. siksi, että koulutukselle pitää löytyä työelämässä maksaja. Tästä syystä asiaa käsiteltiin paitsi talousministereiden (OECD 1998e) ja työministereiden (OECD 1997e) kokouksissa myös hallitusten ja yksityissektorin yhteisneuvotteluissa, joissa olivat mukana kansainvälisiä työntekijä- ja työnantajapuolia edustavat järjestöt BIAC ja TUAC². Näistä konsultaatioista ymmär-

rettävästi kävi selville, että yritysmaailma edellyttää työntekijöiltään hyvää koulutus pohjaa ja vaatii jatkuvasti uuden oppimista, mutta edellyttää sen puolestaan varmistavan yritysten kilpailukykyä ja tukevan niiden tuottavuutta. Elinikäisen oppimisen strategian käsittely on hyvä esimerkki siitä, että perustavaa laatua olevan poliicyn luominen edellyttää asioiden laajaa valmistelua.

Edellytyksiä eri sektoreiden yhteistarkasteluille antaa mm. se, miten eri sektoreita edustavat asiat on hallinnollisesti sijoitettu OECD:n organisaatiossa. Esimerkiksi koulutus-, työvoima-, työllisyys- ja sosiaalasiat kuuluvat saman osaston alaisuuteen, jolloin voidaan ehkä helpommin yhdistää näitä edustavien komiteoiden keskusteluja ja näkemyksiä. Samoin tiede- ja teknologiapolitiikka on komiteatasolla niputettu omaksi kokonaisuudekseen, jolloin on edellytyksiä tutkia esimerkiksi, mitä vaikutusta tiedepolitiikalla on yritysten teknologisten innovaatioiden tuottamiseen. Keskushallinnon suomalaista organisoitua ajatellen viimeksimainitussa kombinaatiossa kuljetaan siis opetusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön alueilla, ensiksi mainitussa taas kolmen ministeriön mandaateilla. Kansainvälisesti yksittäisten ministeriöiden toimialueiden kirjo voi kuitenkin olla suuri. Esimerkiksi Isossa-Britanniasa on yhdistetty koulutus- ja työvoima-asiat samaan ministeriöön (Department for Education and Employment), minkä taustalla lienee rationalisointipyrkimyksiä, mutta myös halua toiminnan tehostamiseen. Samantyyppisiä tehostamispyrkimyksiä on Suomessakin väläytelty silloin tällöin keskusteltaessa ministeriöiden lukumääristä.

Vertikaalisen työtavan muuttaminen aidosti eri alueita yhdistäväksi ei kuitenkaan ole helppoa, sillä a) horisontaaliseen työtapaan ei ole totuttu ja b) käsitteiden käytössä voi olla huomattavia eroja sektoreiden kesken. Ensiksi mainittu ongelma on käytännöllinen ja tuttu kansallisesti mistä tahansa maasta. Ratkaisu siihen on kuitenkin löydettävissä yhteistyöhön totuttelusta ja vahvasta johtamisesta. Toinen ongelma on monella tavalla vaikeampi, sillä se liittyy tutkimuksen mahdollisuuksiin tuottaa tietoa hyvinvoinnin lisääntymisestä. Vaikeus on siinä, että eri sektoreiden

on virallisesti tunnustanut elinkeinoelämän ja teollisuuden edustajaksi. Sen jäseninä ovat OECD:n jäsenmaiden teollisuus- ja työnantajaliitot. Trade Union Advisory Committee (TUAC) puolestaan edustaa jäsenmaiden ammattiyhdistysten kantoja kysymyksissä, joita OECD käsittelee.

² Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC) on riippumaton järjestö, jonka OECD

ajattelut perustuvat eri teoriapohjiin. Ongelma on siis yhteiskunnan kokonaiskehityksen mallintamisessa.

Hyvinvoinnin lisäämiseen tähtäävä politiikan tekeminen perustuu lineaariseen panos-prosessi-tuotos-ajatteluun, jossa oletetaan esimerkiksi, että koulutukseen investointi lisää hyvinvointia henkilöiden, yritysten ja yhteiskuntien tasoilla (Hill & Bramley 1994, 180; OECD 1998f). Jo koulutuksen alueen vertikaalitarkastelussa lineaarisen mallin soveltaminen ajautuu kuitenkin ongelmiin, kun ei kyetä varmuudella sanomaan, millä panoksella millainenkin tulos saadaan aikaan tai miten tulisi muotoilla prosessit, jotta ne olisivat tulosta-voitteiden saavuttamisen kannalta mahdollisimman hyödyllisiä. Yhteiskuntapolitiikkaa ei siis voida kuitenkaan tehdä kovin pitkälle pelkästään lineaaristen mallien mukaisesti. Jos samanaikaisesti yhtälöön yritettäisiin ottaa sekä yksilön että makrotalouden tason tarkastelut, jouduttaisiin ylitsepääsemättömiin käsitteellisiin vaikeuksiin. Näin ollen lopulta eri alojen politiikkoja pitää kuitenkin kehittää vertikaalisesti yrittäen löytää rinnakkais-ten tarkastelujen välisiä tartuntapintoja. Tarvitaan siis myös järjelliseen perustuvien »pehmeiden» analyysien käyttämistä ja poliittista suunnitelmien yhteensovittamista.

OECD:n analyysit ovat johtaneet myös annettujen suositusten toteuttamisen ja vaikutusten seuraamiseen. Talouspolitiikan tutkimisessa se on mahdollistunut helposti, sillä analyysit on tehty kustakin maasta yleensä vuosittain, mutta myös harvemmin tehdyt sektorialaiset analyysit ovat johtaneet suositusten vaikutusten tutkimiseen. Kun OECD teki 1996 analyysin Puolan (OECD 1996f) koulutuspolitiikasta, maan opetusministeri Mirosław Handke esitteli jo alkuvuodesta 1998 OECD:n koulutuskomiteassa suunnitelman, jonka mukaan maassa toimeenpantaisiin koko koulutusjärjestelmän uudistus saatujen suositusten linjassa (Ministry of National Education 1998). Siitä käyty keskustelu oli jäsenmaiden edustajien kriittisiä kysymyksiä asioista, joita pitäisi vielä varmistaa ennen uudistuksen toteutusta, epäileviä kommentteja uudistustahdin nopeudesta ja rohkaisua valitun linjan jatkamiseen. Suunnitelma osoitti, että hallituksella oli selkeä käsitys uudistusten välttämättömyydestä ja toteutuksesta. Aina ei kuitenkaan ole näin, sillä yleinen ongelma on politiikan osien lainaaminen ilman, että nähdään, mitä vaikutuksia osauudistuksilla on kokonaisuuteen.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Osallistuminen OECD:n yhteistyöhön on kansallisille hallituksille monella tavalla hyödyllistä. Ensiksikin yhteistyö antaa käsityksen suurin piirtein on-line-periaatteella siitä, millaisista asioista kussakin jäsenmaassa kannetaan huolta ja mistä keskustellaan. Toiseksi se tuo analyysien kautta professionaalista ja teoreettista näkemystä sektoripolitiikkojen keskeisistä innovaatioista ja toiminnan substanssista perustellen niitä nimenomaan hallitusten omaksumilla politiikoilla. Kolmanneksi analyysit tuovat täsmäperiaatteella esille ongelmia ja ehdotuksia yksittäisten maiden politiikkoihin, jolloin näihin konkreettisiin ehdotuksiin voidaan reagoida omiakin arvostuksia tämentäen. Neljänneksi analyyseihin osallistuminen tuo metodologista valmiutta analysoida omaa kansallista politiikkaa.

Näistä neljästä hyödystä tässä artikkelissa on ollut tarkoituksena katsoa nimenomaan viimeksimainittua eli sitä, mitä kansallisesti olisi hyödyllistä oppia metodologisesti OECD:n tavasta tehdä analyyseja. Niinpä seuraavassa yritetään tehdä siitä lyhyt yhteenveto.

Ensiksi voi havaita, että kansainvälisiin analyyseihin osallistuminen auttaa jäsenmaita kehittämään omaa käsitystään tilastotietojen käytöstä. Kun hyötyä katsotaan, kysymys ei ole vain siitä, että vertailuihin pääseminen ja niiden saaminen edellyttää tilastotiedon tuottamista, vaan hyöty tulee nimenomaan siitä, että OECD:n tilastoanalyyseissa indikaattorikehittelyt perustuvat kansainväliseen yhteisymmärrykseen politiikan tekemiseen keskeisesti tarvittavasta tiedosta. Oleellista on siis indikaattorien policy-relevanssin osoittaminen, jolloin tilastojärjestelmän teknisen kehityksen lisäksi kehittyy näkemys siitä, mitkä kvantitatiiviset politiikan toimivuusindikaattorit ovat hyödyllisiä ja miten ne voidaan kytkeä mahdollisimman hyvin asetettujen politiikkatavoitteiden seurantaan ja evaluaatioon. Tällöin tuotetut indikaattorit eivät olekaan enää sattumanvaraisia tai »hyvä tietää» -tietoa, vaan tarkoin harkittuja politiikan kehitystä kuvaavia tunnuslukuja. OECD:stä saatu kokemus on vaikuttanut vahvasti myös suomalaiseen tilastojen ja indikaattoreiden kehittelyyn (Laukkanen 1997b).

Toiseksi voi todeta, että yhteiskuntapolitiikkaa pitää tutkia myös politiikan eri sektoreiden yhteishankkeina. Esimerkiksi työllistämiseen ja elinikäiseen oppimiseen liittyneet analyysit osoittivat, että pelkällä sektoreittain tehtävällä politiikalla ei aina voida saada aikaan tuloksia, vaan edellyttäisiin tarkasteluja, joissa ovat yhtä aikaa mu-

kana hallinnon eri sektorit. Siinä mielessä OECD:n työtapa onkin osoittamassa, että kansallisesti tarvittaisiin myös yhtenäistä evaluaatiopolitiikkaa, jossa hallinnon eri sektoreille osoitetaan evaluaatiotehtäviä yhteisten politiikan tason kysymysten tutkimiseksi. Eri maiden evaluaatiopolitiikkojen analyysiinsa tukeutuen Pertti Ahonen (1998) ehdottaa, että hallitus tarvitsisi oman evaluaatiokeskuksensa ja eri sektoriministeriöitä yhdistävän yhtenäisen evaluaatiostrategiansa. OECD:n työtavan kautta viestittyvä näkemys evaluaation koordinoinnin tarpeesta on juuri tuo sama, jota hän peräänkuuluttaa.

Suomalaisessa julkishallinnossa evaluaatio on saanut vahvan otteen, mutta sen toteutuksessa edetään toistaiseksi epäyhtenäisesti (Harrinvirta & al. 1998, 79): a) Evaluaatioita tehdään hallinnon eri sektoreilla eri määrin, vaihtelevalla kompetenssilla ja niitä hyödynnetään vaihtelevasti. b) Evaluaatio kehittyy hallintosektoreittain ilman laajempaa kytkeytymistä hallinnon ohjaus- ja seurantajärjestelmään. Tästä syystä on alettu etsiä kokonaisvaltaisempaa toimintastrategiaa. Esimerkiksi valtionvarainministeriön suositukset evaluaation peruskäsitteistä ja -ulottuvuuksista eivät ole menneet sellaisinaan läpi. Käsitteistöä olisi hyödyllistä yhdenmukaistaa (Laukkanen 1997b), mutta samalla olisi otettava huomioon, että politiikan vaikuttavuuden liikemaailmasta johdettu terminologia, joka peilaa pitkälti tavarantuotannon taikka monetaaristen mittojen arvoja ja mielikuvia, ei istu helposti yhteiskuntapolitiikan kaikille lohkoille. Näin ollen evaluaation käsitteistöä keskusteleminen ja sopiminen olisi aivan keskeinen haaste kansallisesti. Samaa voisi tietysti toivoa kansainväliseltä yhteistyöltä.

Kolmanneksi olisi hyödyllistä omaksua OECD:n työskentelyssä todetut evaluaation kolme vahvuutta: arviointien yhteismitallisuus, ulkopuolisuus ja kollegiaalisuus. Nämä kolme periaatetta voisivat toimia evaluaatiometodissa samanaikaisesti. Ehdottomia hyötyjä tulisi mm. siitä, että evaluaatiot eivät perustuisi erilaisiin, vaan samalla periaatteella tehtyihin tilastoihin ja laskentamalleihin, ulkopuolisuus lisäisi uskottavuutta ja kollegiaalisuus puolestaan tilannetuntemuksen tuomaa viisautta, mikä estäisi teknokraattista tilastojen ja tutkimusten tulkintaa.

Kaikesta valvutuneisuudestamme huolimatta näyttää siltä, että evaluaation kehittämiseksi tarvitaan nykyistä vahvempaa strategista ohjausta. Tarvitaan myös nykyistä parempaa teknistä osaamista evaluaation tekemisestä ja näkemystä siitä, miten evaluaatioita voidaan käyttää poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Pitää myös rat-

kaista, miten evaluaatiotoiminnan johtaminen koko hallituksen tasolla ratkaistaan organisatorisesti.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti: *Hallituksen evaluaatiotuki*. Tutkimukset ja selvitykset 6/98. Valtionvarainministeriö, Helsinki 1998.
- Drake, Keith: *Firms, knowledge and competitiveness. The OECD Observer*. April/May (1998): 211, s. 24–26.
- Hallituksen esitys: *Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1998*. 1997 vp. – HE n:o 100. Helsinki 1997.
- Ham, Christopher & Hill, Michael: *The policy process in the modern capitalist state* (second edition). Harvester Wheatsheaf, London 1993 (1984).
- Harrinvirta, Markku, Uusikylä, Petri & Virtanen, Petri: *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Tutkimukset ja selvitykset 7/98. Valtionvarainministeriö, Helsinki 1998.
- Hill, Michael & Bramley, Glen: *Analysing social policy*. Blackwell, Oxford 1994 (1986).
- Jackman, Richard, Layard, Richard & Nickell, Stephen: *Combating unemployment: Is flexibility enough?* Teoksessa OECD. *Macroeconomic policies and structural reform*. OECD proceedings. OECD, Paris 1996, s. 19–49.
- Laukkanen, Reijo: *Evaluaatiotutkimuksen käytön lisääminen päätöksenteossa*. *Hallinnon tutkimus* 14 (1995): 2, s. 124–134.
- Laukkanen, Reijo: *Opetussuunnitelmasäätelyn kehitys kolmena vuosikymmenenä neljässä maassa*. *Tiedepolitiikka* 22 (1997a): 1, s. 47–57.
- Laukkanen, Reijo: *Vertailevan tutkimuksen mahdollisuuksia koulutusjärjestelmän arvioinnissa*. *Hallinnon tutkimus* 16 (1997b): 1, s. 15–26.
- Laukkanen, Reijo: *Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 5. Jyväskylä 1998.
- Ministry of National Education: *Reform of the education system*. MNE, Warsaw 1998.
- OECD: *Schools under scrutiny*. OECD/CERI, Paris 1995.
- OECD: *Performance auditing and the modernisation of government*. OECD/PUMA, Paris 1996a.
- OECD: *Technology, productivity and job creation. Vol. 2. Analytical report*. OECD, Paris 1996b.
- OECD: *Macroeconomic policies and structural reform*. OECD proceedings. OECD, Paris 1996c.
- OECD: *Lifelong learning for all*. OECD, Paris 1996d.
- OECD: *Meeting of the Education Committee at ministerial level*. SG/COM/NEWS (96)7. OECD, Paris 1996e.
- OECD: *Reviews of national policies for education: Poland*. OECD, Paris 1996f.
- OECD: *Publications catalogue 1997*. Paris, OECD 1997a.
- OECD: *Main science and technology indicators*. OECD, Paris 1997b.
- OECD: *Education at a glance. OECD indicators 1997*. OECD/CERI, Paris 1997c.
- OECD: *Best practice guidelines for evaluation*. PUMA/PAC(97)2. Unclassified. OECD/PUMA, Paris 1997d.

- OECD: *Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at ministerial level. Communiqué*. Paris, 15 October 1997. OECD, Paris 1997e.
- OECD: *Recommendation of the Council on improving ethical conduct in the public service including principles for managing ethics in the public service*. C(98)70/Final. OECD, Paris 1998a.
- OECD: *University research in transition*. OECD/STI, Paris 1998b.
- OECD: *OECD economic surveys. Sweden*. OECD, Paris 1998c.
- OECD: *Reviews of national policies for education: Russian Federation*. OECD Centre for Co-operation with Non-Members, Paris 1998d.
- OECD: *OECD Council at ministerial level. Communiqué*. SG/COM/NEWS(98)51. OECD, Paris 1998e.
- OECD: *Human capital investment. An international comparison*. OECD, Paris 1998f.
- Papadopoulos, George S.: *Education 1960–1990. The OECD perspective*. OECD, Paris 1994.
- Wildavsky, Aaron: *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. New Brunswick, Transaction Publishers 1993 (1979).