

ARVIOINTI JA SEURANTA JULKISELLA SEKTORILLA

Sirkka Sinkkonen & Juha Kinnunen: Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22. Kuopio 1994. 150 s. + 3 s.

Teos liittyy valtion tilintarkastajien rahoituksella Kuopion yliopiston terveyshallinnon ja -talouden laitoksella käynnistyneeseen projektiin, jonka tarkoituksena on antaa yleiskuva julkisen sektorin arviointi- ja seurantakäytännöistä. Kysymyksessä on hankkeen ensimmäinen väliraportti, joka on »samalla tiivistelmäsen [hankkeen – TV] joistakin keskeisistä tähänastisista meta-, käsite- ja empiiristen analyysien tuloksista» (s. 18). Teos sisältää kirjoittajien mukaan käsiteanalyysit arvioinnista ja sen lähikäsitteistä, käytettävissä olleen kirjallisuuden pohjalta laaditut katsaukset ja tulkinnan arvioinnin kehityksestä julkisella sektorilla ja sitä määränneistä tekijöistä joissakin maissa sekä tehtyjen empiiristen kartoitusten pohjalta esimerkkejä Suomen julkisen sektorin arvioinnin ja seurannan käytännöistä sekä niissä parhaillaan tapahtuvista muutoksista suhteutettuna julkisen palvelujen ja hallinnon muihin kansallisiin ja kansainvälisiin muutoksiin.

Arvioinnin ja arviointitutkimuksen käsitteitä käydään läpi luvussa kaksi. Luku tuo hyvin esin sen sekavuuden ja epätasallisuuden, joka liittyy sekä kotimaiseen että kansainväliseen arviointia koskevaan kielenkäyttöön. Tekijät päätyvät siihen, että arvioinnin kontekstisidonnaisuuden vuoksi arvioinnista ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä ja kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin sopivaa määritelmää. Arvioinnin tyyppien moninaisuuden vuoksi »tällainen määritelmä ei tekisi oikeutta todellisuudelle» (s. 36–37). On totta, että arviointeja tehdään nykyään moniin eri tarkoituksiin ja monella eri tavalla, minkä vuoksi ei ole mahdollista esittää yhtä – ainakaan kovin informatiivista – määritelmää siitä, mitä arviointi on käytännössä. Tämä ei kuitenkaan estä tekemästä käsitteanalyysia riippumatta siitä, mitä nykyisen kielenkäytön sekavuus on. Juuri tällaista analyysia arviointia koskevan kielenkäytön

jäsentäminen kaipaa. Tämä on kuitenkin laaja-alainen tehtävä, joka tässä väliraportissa jää kovin alustavaksi.

Pitemmälle menevä analyysi edellyttää nähdäkseni peruslähtökohtanaan sen selvittämistä, millaista tietotyyppiä edustaa arvio verrattuna moneen muuhun tietotyyppiin, kuten määritelmään, käsitejärjestelmään, tilastolliseen tai lakimuotoiseen yleistykseen, menetelmään, todistukseen, arvosteluun, moraaliseen periaatteeseen, kausaaliseen tai johonkin muuhun selitykseen, malliin tai teoriaan. Kirjoittajat toteavat itsekin (s. 32), että »[a]rviointitiedon hankinnan eri muotojen pätevä erottaminen ei ole mahdollista ilman perusteellista tietoteoreettista (epistemologista) analyysia» ja että (s. 32) »[t]ehtävän laajuuden ja sen vaikeuden vuoksi sitä ei ole mahdollista toteuttaa tässä». Väliraportin kokonaisuuteen ei kovin pitkälle menevä käsiteanalyysi soviakaan, mutta vähän pitemmälle meneviä tuloksia jää kuitenkin kaipaamaan.

Tekijöiden lopputulema arvioinnin käsitteestä on seuraava: arvioinnilla tarkoitetaan yleisessä muodossa »havainnoitavan kohteen (esimerkiksi ohjelman, uudistuksen, politiikan sisällön, muun julkisen toiminnan) arvottamista, jossa sovelletaan vaihtelevassa määrin tieteellisen tutkimuksen menetelmiä» (s. 37). Arvottaminen perustuu kriteereihin, joita voivat olla »kansalaisten tarpeet, arvioitavalle toiminnalle asetetut erilaiset standardit ja tavoitteet sekä toiminnan kustannus-hyöty tai kustannus-vaikeus-suhteet, eli lyhyesti: eri tavoin määritelty toiminnan arvo, arvokkuus tai hyödyllisyys» (s. 37). Arvioinnin perustutkimuksesta »selvimmin erottava piiri on arviointiin sisältyvä arvottaminen», joka on arvioinnin ydintehtävä (s. 35). »Arvottaminen erottaa arvioinnin myös sille läheisistä muista arviointitiedon hankinnan ja käytön muodoista kuten seurannasta ja tarkkailusta», joista puuttuu »arvottaminen ja arvottavien päätelmien teko» (s. 26)

Aluksi terminologinen huomautus. Tiedon *hankinta* viitannee pikemminkin *valmiin* tiedon etsimiseen, tilaamiseen ja ostamiseen tai muuhun vastaavaan kuin tiedon *muodostamiseen*, jossa tarvittavaa tietoa ei ole vielä missään olemassa. Arviointitieto taas voi viitata sekä arviointitapahtumaan koskevaan tietoon että itse arvioon. Arvio on arvioinnin, so. tietynlaisen tietoa muo-

dostavan toiminnan, tulos, mutta suomenkiellän sallii mahdollisuuden antaa myös sanalle arviointi lopputuloksen merkityksen. Arviointi voi siis olla sekä arvion tekemistä että arvion tekemisen lopputulos. Ydinasia on kuitenkin arvio.

Arvio on perustelua määrittellä sellaisten väitteiden esittämiseksi jostakin tiedonmuodostuksen kohteesta, joissa sisältönä on kohteen menneen, nykyisen tai tulevan tilan vertaaminen johonkin arvostettuun kriteeriin. Arvostettujen kriteerien lähde on arvojärjestelmä, jos kriteerit muodostavat systemaattisen kokonaisuuden. Nyt herää kysymys, pitääkö tällaisten väitteiden esittäjien hyväksyä tuo arvojärjestelmä jotta he voisivat muodostaa päteviä arvioita vai riittääkö tuon arvojärjestelmän tunteminen. Ko. teoksen kirjoittajat viitannevat implisiittisesti siihen, että arviointiin välttämättä kuuluva arvottaminen edellyttäisi tiedonmuodostajan omakohtaisia kannanottoja, koska he liittävät sen tieteen arvovapautta koskevaan keskusteluun (s. 35–36). Tästä on paljon keskusteltu myös evaluaatiotutkijoiden parissa, kun esimerkiksi Guba ja Lincoln ovat puhuneet konstruktivismiin perustuvan evaluaation puolesta. Jos tällainen tarkastelusuhyvyys sulkeistetaan, on nähdäkseni selventävää liittää arvion neutraalisuuden mahdollisuus. Tällöin arvio tekijä voi itse kannattaa arvion pohjana olevia kriteereitä tai olla kannattamatta (ja tehdä esim. tilaustutkimusta annettujen arviointikriteerien pohjalta). Näin on mahdollisuus puhua erikseen *arviosta* ja *arvostelusta taikka kritiikistä*. Jälkimmäisiin liittyy suomen vakioesimantiikan mukaan se, että väitteiden esittäjä seisoo käyttämiensä kriteerien takana itsekin. Arvostelu (vrt. taidearvostelu) tarkoittaa enemmän tai vähemmän perusteltujen arvokannanottojen esittämistä (jokin on hyvää, jokin huonoa, koska ...).

Arvostelija ja kritikko on omien arvojensa puolustaja. Tosin joku muu voi hyväksyä samat arvot, esimerkiksi totuuden tiedon arviointikriteerinä. Arvion esittäjä taas väittää vain, millainen maailma on suhteessa johonkin, ties kenen (toivottavasti jonkun!) arvostamaan kriteeriin nähden. Esimerkiksi jonkin julkisen toimintapolitiikan omavaikutus jonkin sosiaalisen ongelman lievenemiseen lienee useimpien mielestä mahdollista osoittaa siinä mielessä neutraalisti, että väitteen esittäjä voi olla omavaikutuksesta oikeassa pi-

tää hän sitten tuota ongelmaa sosiaalisenä ongelmana tai ei. Arvio voi olla tiedonmuodostajan kannalta joissakin suhteissa arvostelu mutta ei ole sitä välttämättä – paitsi äärikonstruktivistien mielestä. Arvion käytännöllinen hyöty on sitä, että se perustuu kriteereihin, joita käytännölliset toimijat arvostavat – ovat he sitten kansalaisia, asiakkaita, lainsäätäjiä, toimeenpanevia virkamiehiä, asiantuntijoita tai keitä hyvänsä. Käytännöllinen hyöty tarkoittaa myös sitä, että arviot kohdistuvat enemmänkin nykytilaan ja lähitulevaisuuteen kuin kaukaiseen menneisyyteen tai kaukaiseen tulevaisuuteen, sillä tietoa muodostetaan kohteeseen vaikuttamiseksi tässä ja nyt. Olennaista arviotiedon muodostamisessa on tietysti se, minkä tahojen 'kantamia' arvojärjestelmiä ensisijassa käytetään, koska kaikkia ei voida käyttää. Arvioita, etenkin kansainvälisiä arvioita, tehdään usein myös siitä syystä, että halutaan tiedonmuodostajien tuovan mukaan uusia arviointikriteerejä, uusia arvojärjestelmiä. Tästä syystä arviointiin voi liittyä paitsi oivalluksia myös uhkaa.

Arvioita voidaan muodostaa ilman tutkimusta, tutkimuksella ja vielä erikseen tieteellisellä tutkimuksella, joka nojaa joihinkin teorioihin (esim. toimintapolitiikan omavaikutuksen selvittäminen voi edellyttää teoreettista tietämystä tiedonmuodostuksen kohdentamiseksi oikeisiin ilmiöihin). Arvioiden tekeminen voi olla eri tavoin muodollisesti säädeltyä, jolloin voidaan puhua esimerkiksi tarkastuksesta tai yleisemmin seurannasta, jossa kriteerien ei tarvitse perustua hyvin järjestyneeseen normikokoelmaan mutta kuitenkin johonkin päätökseen. Tähän liittyvän terminologian selvittämisessä on vielä tekemistä. Arvion tekemisen muodollistaminen, virallistaminen, liittyy joka tapauksessa arviot osaksi organisaatioiden jokapäiväistä toimintaa ja samalla vahvistaa jotkin arvojärjestelmät normaaleiksi – lähes ei-arvoiksi (tai välinearvoiksi). Ehkä kirjoittajat sanovatkin juuri tästä syystä, että seurantaan ei kuulu arvottaminen. Tiu-kasti ottaen kyseessä on arvottaminen, mutta taustalla olevat arvot ovat vain petollisen normaaleja (esim. käytetystä rahasta pitää löytyä kuitti).

Näistä vahvistetuista käytännöistä erillisiä ovat arviointihankkeet, jotka ovat varsin usein tutkimuksia mutta eivät useinkaan tieteellisiä tutkimuksia. Niihin ryhdytään – ehkä

parhaimmillaan – siksi, että halutaan ottaa mukaan uusia arviointikriteereitä. Kirjoittajien arvottamiseksi luonnehtima merkitysrytitys syntyy lähinnä siitä, että mukaan tulee uusia arviointikriteereitä, joiden keskinäistä merkitystä pohditaan (päätyvästä välttämättä mihinkään arvojen tärkeysjärjestykseen). Tämäntään ei tarvitse olla lähtökohteisesti tutkijan omien arvokannottojen esittämistä – paitsi tietysti konstruktivistien mielestä. Tutkija voi valita käyttämänsä arviointikriteerit myös muista syistä kuin siksi että itse pitää niiden takana olevia arvoja hyväksyttävänä. Arviointitutkijan uralle saattaa olla edullista vyyryttää esiin yhä uusia kriteereitä, joiden käytölle on luotavissa uskotavia perusteita mutta joiden hyväksyttävyydelle tutkija itse antaa piut paut. Arviointitutkimus on helppo arvokonservatiivista, jos arviointikriteerien lähteenä ovat laajaa kannatusta saaneet arvot. Niiden valintaa perustelee puolestaan halu tuottaa tietoa, jolla on mahdollisimman paljon käyttäjiä.

Luvussa kolme esitetään prosessimalli julkisen sektorin arviointia koskeväksi viitekehikseksi. Tekijät laajentavat Vedungin esittämää jäsennystä arvoinnin kohdentumisesta vain päätöksen jälkeen tuleviin tapahtumiin niin, että arviointi kohdistuisi myös päätöksen valmisteluun ja suunnitteluun. Arviointi voidaan toki kohdistaa myös varsinaista ratkaisuvaihetta edeltäviin vaiheisiin, mikä monissa päätöksissä on sääntö (esim. eri sähköntuotantomallien vertailu ennen voimalaratkaisua). Mallin pitäminen mielessä on hyödyllistä etenkin siinä mielessä, että arviointien tekeminen saattaa unohtua tietyistä kriittisistä vaiheista (esim. agenda-vaiheessa saattavat tietynlaiset aloitteet systemaattisesti syrjäytyä, ja toimeenpanovaiheen jääminen 'mustaksi laatikoksi' voi johtaa tehottomuuteen).

Kirjoittajat katsovat, että arviointitutkimus, arviointi, seuranta ja tarkkailu ovat luonteeltaan »lähinnä tietoa hankkivia, muokkaavia ja välittäviä toimintoja», kun taas valvonta ja siihen liittyvä tarkastus (ja eräät muut ohjaustoiminnot) ovat »lähinnä tietoa soveltavia» – »niihin sisältyy aina myös korjaavia toimenpiteitä, siis hankitun tiedon pohjalta toimimista» (s. 42). Tämä erottelu tuo esiin jo yllämainitsemäni jaottelun, jossa on syytä pitää erossa muodollisesti normitettu arviointi ja siihen liittyvä organisaatioiden toiminta tilanteen korjaamiseksi sekä toisaal-

ta arvioiden muodostaminen ilman arviointikriteerien lukkoon lyömistä ja toiminnan korjaamispakkoa. Organisaationäkökulman vahvistaminen olisi ehkä selkeyttänyt arvioivan tiedon muodostamisen ja hyväksikäytön tapoja »poliittishallinnollisen ohjausprosessin» eri vaiheissa, sillä tämän prosessin juridiset muodot edellyttävät tiettyjen agenttien tekemän tietynlaisia arvioita säännönmukaisesti, mutta toisaalta arvioiteja voidaan tehdä monella eri syvyysasteella näiden lisäksi.

Kirjoittajien mukaan totuuden kriteerit ovat seurannassa, tarkkailussa, raportoinnissa, tarkastuksessa ja valvonnassa vähemmän täsmennyneitä kuin arviointitutkimuksessa ja muussa arvioinnissa (s. 44). Asia saattaa olla kuitenkin monessa suhteessa päin vastoin (tosin riippuen tarkemmista määrittelyistä), sillä ensin mainittuun ryhmään sisältyy juuri muodollisesti määriteltyjä kriteereitä, joita on pykälien mukaan käytettävä totuuden kriteerinä: vain tietynlaiset paperinpalat käyvät tosisteista, vain tietynlaiset asiakirjat ovat alkuperäisiä, vain omakätinen allekirjoitus kelpaa jne. Muodollinen totuus voi olla eri asia kuin 'todellinen totuus', mutta organisaatioiden muodollisesti säädellyt toimintajärjestelmät edellyttävät muodollisia – ja siis helposti 'mitattavia' – totuus-kriteereitä, koska kyseessä on oikeudellinen vastuu rhoista ja muista resursseista kuin myös vastuu toiminnan vaikutuksista. Muodollisen vastuunalaisuuden toimivuus edellyttää täsmällisiä arviointikriteereitä.

Samassa luvussa kolme kirjoittajat kiinnittävät huomiota moniin muihinkin asioihin kuin prosessimalliin arviointien kehityksenä. He esittävät muun ohella kriittisen, hypoteesiksi tarkoitetun väitteen, että arviointitiedon käyttötarkoitus on muuttunut rationaalisen mallin mukaisesta, kehittämistä, muutosta, päätöksentekoa edistävästä tehtävästä yhä enemmän legitimoitettäväksi, koska julkisten palvelujen ja muiden toimintojen leikkaukset tai supistukset vaativat hyväksymisen hankkimista. Arvioivan tiedon käyttötarkoitukset onkin aina syytä pitää mielessä, vaikka toisaalta niitä ei voi ennalta sitoa. Samaa raporttia voidaan usein käyttää täysin vastakaisten toimenpiteiden perustelemiseen. Empiirisen tutkimuksen tehtäväksi jääkin sen selvittäminen, missä ongelmissa arviointitutkimukseen tartutaan ja missä yhteyksissä sen tuloksiin vedotaan.

Luvussa neljä kuvataan arviointitutkimuksen alkuvaiheita ja liittymistä poliittisen ja taloudellisen toiminnan murrosvaiheisiin – erityisesti valtion tehtävien kasvuun ja supistumiseen. Arvioinnin kasvu on liittynyt ns. ensimmäisen aallon aikana (1960-luvulla) taloudelliseen kasvuun ja voimakasta valtiota korostavien suuntausten valta-asemaan ja ns. toisen aallon aikana (1970- ja 1980-lukujen vaihteessa) markkinoiden vapautta ja suppeata julkista sektoria korostavien suuntausten valta-asemaan. – On aivan paikallaan muistuttaa siitä, että arviointi ei toteudu poliittis-ideologisessa tyhjiössä.

Luvun viisi otsikko (arvioinnin teoreettis-metodologiset ja filosofiset lähtökohdat) on hieman liian juhla-va, kun sisältönä on vain viiden sivun kuvaus systeemiteoreettisesta ja rationaalisen toimijan lähestymistavasta arviointiin sekä arvottamisen kytkennästä mitta-asteikkoihin. Luku kuusi esittelee arvioinnin »peruslähestymistavat ja mallit» tiivistäen sekä ulkomaista että kotimaista kirjallisuutta. Lähestymistavat ovat tutkijoille varsin tunnettuja, mutta taulukkomuotoiset vertailut ja systematisoinnit ovat hyvä tapa tehdä arviointiasiaa tunnetuksi laajemmallekin yleisölle ja arviointitutkimuksen rahoittajille. Suomenkielillä ei vastaavaa koostetta ole olemassa. Osin samaa voidaan sanoa luvusta seitsemän, joka esittelee tehokkuuden, tulokellisuuden ja laadun käsitteitä arvioinnin kohteina ja yläkäsitteinä. Näistä löytyy moniulotteisia jäsenyyksiä myös suomeksi.

Pohdintaa ja päätelmiä sisältä-

väksi tarkoitettussa luvussa kahdeksan kootaan yhteen aikaisemmin esitettyjä johtopäätöksiä. Kaikkiaan yhdeksästä laajemmasta päätelmästä kiinnitettäkään tässä huomiota kahteen. Kirjoittajien mukaan »[a]rvioinnin ja arviointitutkimuksen tilaajan ja ulkopuolisen arvioijan välinen keskinäinen riippuvuus vaikuttaa tulosten riippumattomuuteen ja näin myös niiden luotettavuuteen» (s. 125). Tiedeyhteisön tapauksessa tämä kytkeytyy tiedeyhteisön pakkoon hankkia tutkimusrahoitusta ulkopuolisista lähteistä selvittääkseen omista velvoitteistaan. Tämä saattaa pitkällä tähtäyksellä vaikuttaa vallitsevien arvojen ylivaltaan arviointikriteerien lähteissä, jos uusien tutkijasukupolvien kasvattaminen tapahtuu harvalukuisten rahoittajien arviointitutkimusprojekteissa. Herää myös kysymys, mitkä ovat arviointitutkimuksen akatemisoitumisen vaihtoehtoiskustannukset tieteellisen tiedon uudistumisen näkökulmasta. Lisääkö arviointitutkimus tieteellisen tiedon selityskykyä ja uusia oivalluksia paremmin kuin jokin muu tutkimusstrategia?

Tähdellinen on myös kirjoittajien päätelmä, jonka mukaan »arvioinnin tietoteoreettisen taustan analysointi ja selkeyttäminen on vasta alullaan» (s. 124). Valtaisiin mittasuhteisiin yltävän arviointikirjoittelun mössötekstien maailmaan tämä toisi kyllä älyllistä järjestystä niille, jotka sitä kaipaavat, mutta jos analysointi tehdään tarpeeksi hyvin, se puhuttelee tutkijoihin vain pientä joukkoa. Tietoteoreettisten ja muiden 'hienojen' asioiden vatvominen näyttää erityistieteissä johtavan usein myös sellaisiin vulgaaritulkin-

toihin, että älyllisyyden sijasta olisi parempi puhua 'kiellipolitiikasta'. Sitä kautta on kyllä käytännössä mahdollista nostaa esiin uusia arviointikriteereitä ja arvioinnin toteutustapoja, sillä toiminta on mahdollista ilman kestäviä älyllisiä perustelujakin. Se mitä sosiaalinen epistemologia erilaisine relativismeineen tarjoaa – se nimittäin on alue johon tietoteoreettisten taustojen tuore analysointi helposti vie – toteutuu nähdäkseen jo monella tavalla toimintatutkimuspohjaisessa arvioinnissa, intresenti-arvioinnissa, monitoimijaisessa arvioinnissa yms. jossa eri arvojärjestelmiä edustavat toimijat uusintavat arviointipanosensa kautta oman maailmansa ja sen suhteen muihin maailmoiniin ja jossa suunnilleen ainoa päätekohta voi olla »eri näkökulmien» huomioon ottaminen. Jos arviointitutkimukselle halutaan käyttöä, sopiiko eri näkökantojen älyllinen punninta päätöksentekotilanteessa suomalaisen poliittiseen kulttuuriin? Vai antaako juuri älyllisesti motivoitu moninäkökulmaisuus käytännössä perusteen noudattaa 'jokaiselle eturyhmälle jotakin sen haluamaa' -sääntöä? Vai onko lopulta niin, että poliittista kulttuuria pitää pyrkiä muuttamaan uudentyypisellä arviointitutkimuksella, jonka tekijöiden arvomaailma edustaa jotenkin parempaa poliittista kulttuuria?

Teos siis innoittaa moninlaisin ajatuskulkuihin. Tämä lienee todiste siitä, että raportin laatiminen on ollut perusteltua juuri nyt.

Turo Virtanen