

Evaluatiotutkimuksen käytön lisääminen päätöksenteossa

Reijo Laukkanen

INCREASING THE USE OF EVALUATION RESEARCH IN DECISION MAKING

This article analyses possibilities to increase the use of evaluation research in decision making from the point of view of central administration. The focus is on the decisions of educational administration.

The last ten years in the Finnish education policy has been a period of rapid changes. Decentralization, deregulation and restructuring administration have characterized this change. This development has also changed the role and the interests of evaluation. The government has instructed the central administration to increase and systematize evaluation, especially of effectiveness and efficiency of the educational system. At the same time we should keep in mind a history of evaluation that can be characterized as a history of unfulfilled promises and overoptimistic expectations.

Evaluation research is sometimes practised within particular disciplines of social science, but is more typically trans-disciplinary. It has close connections with policy analysis. The difference between evaluation and policy analysis can be characterized so, that policy analysis is a prospective and evaluation a retrospective activity. Both of them employ systematic procedures, but may vary in the extent to which they claim scientific status for their conclusions.

Evaluation research is practised in a political context. Decisions made are based on various sources of information. Evaluation research is only one of them. Evaluators provide information for decision choices. The roles of decision maker and evaluator are distinctive. User-orientation is seen as important in evaluation which highlights the significance of responsive evaluation. Thus the decision makers, who are the users of evaluation findings, should be explicit when stating the policy questions to be answered. The evaluator has to construct and collect evidence that is relevant and useful for answering these questions. Furthermore it is useful to see evaluation research as a continuing negotiation process. From the point of view of the decision maker this would demand discussions with the evaluator during the whole evaluation process.

Increasing the use of evaluation findings in decision making is the common interest of the research community and the central administration. Although evaluators study the consequences of existing policy, and in that sense are retrospective, their role is to help policymakers to take the next

step. It is also necessary to understand how political decision making works. Therefore, there is no single solution to the problem of evaluation utilization. However, open cooperation between evaluation commissioner and evaluator could offer better possibilities for successful utilization.

Keywords: evaluation research, utilization of evaluation, decision making, central administration, education

JOHDANTO

Viimeiset kymmenen vuotta tuntikehysjärjestelmän toimeenpanosta oppilaitoskohtaisten opetussuunnitelmien mahdollistamiseen ovat olleet suomalaisessa koulutuspolitiikassa suurten muutosten aikaa. Sitä on leimannut vahva päätätävälän hajauttaminen, normien purkaminen ja hallinnon uudelleenjärjestäminen (Sarjala 1994). Taustalla on ollut yleinen yhteiskuntapoliittinen linjaus, jolla on pyritty vähentämään byrokratiaa, tehostamaan toimintaa ja lisäämään paikallista itseohjautuvaa päätöksentekoa. Samalla on pyritty lisäämään hallinnon sisäistä poliittista ohjausta siten, että poliittisen järjestelmän signaalit läpäisisivät hallintojärjestelmän aikaisempaa paremmin (Temmes 1987). Tämä kaikki on merkinnyt valtionhallinnossa sitä, että enenevässä määrin on siirrytty yleistavoitteiden määrittämiseen toiminnalle, jolloin etukäteiskontrollin asema on vähentynyt ja jälkikäteiskontrollin merkitys on lisääntynyt. Myös arvioinnin intressi on muuttunut. Tässä on havaittavissa selkeä muutos 70- ja vielä 80-lukuun verrattuna, jolloin opetustoimen arviointi kohdistui pääosin säännösten ja hallinnollisten rakenteiden sekä taloudellisten resurssien käytön kontrolliin (Ahonen 1983). Nyt opetushallinnon edellytetään systematisoivan arviointitoimintaansa ja pyrkivän selvittämään aikaisempaa avarammin ja perusteellisemmin, millaisiin tuloksiin toimintaa ohjaavat yleistavoitteet johtavat (Opetusministeriö 1991). Samoin keskushallinnon professionaalinen rooli on muuttumassa. Siitä on osoituksena opetushallituksen pyrkimys profiloi-

Saapunut 16.1.95. Hyväksytty julkaistavaksi 20.4.95.

tua perinteisestä hallintovirastomallista poiketen asiantuntijavirastona.

Kaiken arviointioptimismin keskellä on hyvä muistaa, että evaluaatiotoiminnan historiaa leimaavat suuret lupaukset ja täyttymättömät odotukset (Lindblom & Cohen 1979, 5–6; Weiss 1991, 19–21). Evaluaatiotutkimuksen hyöty on ollut päätöksenteossa odottamattoman vähäistä. Se ei ole riittävästi tarkastellut koulutuksen todellisia kysymyksiä, vaan on paennut päätöksentekijöiden kannalta epäoleellisiin keskusteluihin. Niinpä päättäjät eivät ole saaneet vastauksia asettamiinsa kysymyksiin. Tieteen edustajat puolestaan ovat katsoneet, että heidän asiantuntemustaan on käytetty aivan liian vähän. Tutkimustoimeksiannot ovat olleet epämääräisiä, eikä tutkimuksen tuloksia ole osattu käyttää. Odotukset ovat olleet ylimitoitettuja. Tuloksia on sivuutettu päätöksenteossa, ja niihin on vedottu sattumanvaraisesti. Tämä kritiikki puolin ja toisin on johtanut odotusten ja toimintamallien uudelleentarkasteluun.

Tässä muuttuneessa tilanteessa on siis olennaisen tärkeätä nähdä uudestaan evaluaatiotutkimuksen mahdollisuudet. Tässä artikkelissa yritän valottaa arvioinnin yhteyksiä päätöksentekoon. Pyrkimykseni on koota ja tulkita ajattelua, jota soveltamalla arviointitiedon käyttöä opetustoimen päätöksenteossa voitaisiin lisätä. Näkökulmani on evaluaatiotutkimus ja keskushallinnon perspektiivi.

EVALUAATION RAJAUSTA

Arviointitoiminta voi perustua erilaisiin lähestymistapoihin ja saada erilaisia käytännön ilmenymiä (Laukkanen 1994). Soveltavan tutkimuksen ohella arviointi voi olla esimerkiksi tarkastustoimintaa, arviointiryhmien käyttöä, viranomaisseivytysten tekemistä jne. Arviointi on joko ulkoista (esim. viranomaisten toimeenpanemaa) tai sisäistä arviointia (itsearviointia).

Evaluaatiolle on tunnusomaista arvosidonnaisuus, arvioitavan ilmiön kuvailu ja sen hyödyn tai arvon määrittäminen. Arvosidonnaisuus ei kuitenkaan tee evaluaatiotutkimuksesta toimeksiantajansa lakeijaa, vaan evaluaatiotutkimukselle asetetaan samoja kriteerejä kuin muullekin tutkimukselle (Stufflebeam 1991). Arviointi voidaan nähdä myös vakuuttelutoimenpiteeksi. Kuten House (1980, 73) toteaa, "evaluation persuades rather than convinces, argues rather than demonstrates, is credible rather than certain, is variably accepted rather than compelling".

Evaluaatio ei ole oma tieteenalansa, vaan sitä harjoitetaan eri tieteenalojen piirissä, perinteisimmin käyttäytymistieteissä ja sosiologiassa sekä laajenevassa määrin politiikka- ja hallintotieteissä, jolloin se saa kulloisenkin tieteenalan mukaan myös omia painotuksiaan. Scriven (1994, 156) katsoo, että evaluaatio olisi syytä erottaa yhteiskuntatieteistä omaksi tieteenalaksi, joka voisi palvella muita tieteenaloja samaan tapaan kuin logiikka tai tilastotiede. Se merkitsisi evaluaation monitieteistä ("transdisciplinary") ydintä kuvaavan teorian kehittämistä, jossa keskeisen osan saisi metatutkimus. Irrottautuminen yhteiskuntatieteistä tuo kuitenkin ongelmia, sillä evaluaatio on osittain myös sisältösidonnaista (House 1993, 90). Evaluaatiotutkimuksen aseman selkeyttämistä on yritetty selittää yhtäältä kritiikillä, jonka mukaan erityisesti toimeksiantoihin perustuva evaluaatiotutkimus, jota evaluaatiotutkimus valtaosaltaan edustaa, ei noudattaisi tiukasti tieteellisyden kriteerejä (Schneider 1986, 224). Toisaalta pyrkimys irrottautua yhteiskuntatieteistä perustuu tutkijoiden kokemuksiin, joiden mukaan yhteiskuntatieteiden teoriat ja metodologia eivät aina sovellu käytännönläheiseen evaluaatioon, vaan on katsottu, että tarvitaan myös kvalitatiivista tutkimusta ja naturalistista tutkimusotetta (Kelly 1986, 525; Guba & Lincoln 1987). Naturalistinen tutkimusote hylkää empiirisen, objektiivisen tiedekäsityksen ja sen mukaiset sisäisen ja ulkoisen validoinnin käsitteet ja korostaa sitä, että totuus saavutetaan eri osapuolten dialektiseen keskusteluun perustuen, mikä johtaa ristiriitaan normaalitieteen objektiivisuuteen perustuvan näkemyksen kanssa.

Toinen tärkeä näkökulma evaluaation ymmärtämiseen on tutkimuksen, evaluaation ja politiikkatieteisiin kuuluvan policy-analyysin näkökulmien ero. Ensiksi pitää todeta se, että myös evaluaatio ja policy-analyysi ovat tutkimusta, mutta niitä on syytä tarkastella myös ilman tutkimuslisämäärettä, jotta niiden ominaispiirteet saataisiin esille (Lincoln & Guba 1986, 546). Näin ollen tutkimuksella tässä tarkoitetaan sellaista tutkimusta, joka ei ole evaluaatiota tai policy-analyysia. Lisäksi on todettava, että evaluaatiota voidaan tehdä myös ei-tutkimuksellisena toimintana (Laukkanen 1994). Samoin policy-analyysi voi saada monia erilaisia muotoja tieteellisestä tutkimuksesta toimintapolitiikan suunnitteluun (Evers & Lakomski 1991, 192; Berndtson 1994; Sinkkonen & Kinnunen 1994; Temmes 1994). Gordon, Lewis ja Young (1993; ks. myös Ham & Hill 1993) katsovat, että policy-analyysissa on erotettavissa toisistaan analysis of policy (perus-

tutkimusta) ja analysis for policy (soveltavaa tutkimusta), joilla on selkeästi omat tehtävänsä tai audienssinsa. Evaluaatio kuuluu kumpaankiin niistä.

Ongelmanasettelussa tutkimus on vapaa (Lincoln & Guba 1986). Evaluaatio ja policy-analyysi sen sijaan lähtevät ratkaisemaan annettua ongelmaa. Metodeissa on paljon samaa. Sekä tutkimukselta, evaluaatiolta että policy-analyysiltä edellytetään käytettävän informaation, menetelmien, tulosten ja päätelmien tarkkaa dokumentointia ja perustelemista. Tutkimus pyrkii mallintamiseen ja yleistämiseen, johon tosin evaluaatiokin parhaimmillaan pääsee (Konttinen 1994). Evaluaation tavoitteena yleensä kuitenkin on tiettyssä kontekstissa tapahtuva toiminnan merkityksen määrittäminen yleensä etukäteen määrittyjen kriteerien pohjalta. Policy-analyysillä se on toimintavaihtoehtojen esittäminen (Haveman 1987). Kun tutkimus ei vastaa normatiivisiin kysymyksiin eikä siis siihen, miten asioiden pitäisi olla tai miten niihin voitaisiin päästä, evaluaatio taas on normatiivista siinä mielessä, että se usein ottaa toiminnalle asetetut tavoitteet sellaisinaan päätelmiensä kriteereiksi. Kriittinen evaluaatio asettaa kuitenkin kyseenalaiseksi myös tavoitteet (vrt. evaluaation kritiikki). Policy-analyysi on usein varsin normatiivista, sillä se tutkii toimintapolitiikan vaihtoehtoja ja niiden tehokkuutta. Näkökulmien erosta Haveman (1987, 193) antaa seuraavan esimerkin: Yhteiskuntatieteellinen tutkimus voisi tutkia lainvastaisen toiminnan määriä, ilmenemismuotoja, syitä ja seurauksia. Policy-analyytinen tutkimus voisi tutkia keinoja, joilla lainvastainen toiminta voitaisiin poistaa, ja eri vaihtojen tehokkuutta ja kustannuksia. Arviointitutkimus puolestaan tarkastelisi aktuaalisten toimintaohjelmien toimivuutta lainvastaisen toiminnan vähentämisessä samoin kuin sitä, miksi jotkin ohjelmat ovat tehokkaampia kuin toiset.

Joissakin tapauksissa saattaa olla vaikeata tehdä eroa policy-analyysin ja evaluaation välillä. Usein tätä eroa ei ole tehtykään, mikä hämää käsitteitä. Niiden eroa voidaan kuvata karkeasti jo edellä implisiittisesti esiin tulleella tyyppilyllä:

- Käytännöllinen policy-analyysi tutkii toimintapolitiikan loogisuutta, mahdollisuuksia ja konkreettisia vaihtoehtoja ja pyrkii esittämään toimintamalleja päätöksentekijälle. Chelimsky (1985, 6–7) toteaa, että analyysi on proaktiivista toimintaa. Pyritään vastaamaan esimerkiksi kysymykseen: Mitä todennäköisiä työmarkkinaseuraamuksia olisi siitä, että korkea-

kouluopintojen aloituspaikkojen määrä kaksinkertaistetaan?

- Evaluaatio pyrkii osoittamaan ennalta esitettyjen vaihtoehtojen hyödyn tai arvon. Nämä vaihtoehdot voi kuitenkin esittää joko päätöksentekijä tai politiikan analyysia tekevä tutkija, mikä taas osoittaa evaluaation ja policy-analyysin toisiinsa kietoutuneisuuden. Chelimsky (emt.) toteaa, että evaluaatio on retrospektiivistä toimintaa. Kysymys kuuluisi esimerkiksi: Mitä työmarkkinaseuraamuksia oli siitä, että korkeakouluopintojen aloituspaikkojen määrä kaksinkertaistettiin?

Arvioinnin retrospektiivisyys kuvaa hyvin arvioinnin suhdetta päätöksentekoon. Tämäkään jako ei paljasta vielä koko totuutta, sillä policy-analyysissä käytetään evaluaatiota punnitsemaan eri vaihtoehtojen välisiä eroja. Samoin suunnitteluprosesseihin liittyy sekä prosesseja edistäviä formatiivisia evaluaatiovaiheita että tavoitteiden toteutumista kuvaavia summatiivisia evaluaatioita. Todettakoon lisäksi, että kun evaluaatiosta on 90-luvulla tullut muotisana, sen erottaminen 70- ja 80-luvun muotitermistä »kehittäminen» voi olla joskus vaikeata. Tässä voi todeta yhtenä erottavana tekijänä sen, että kehittäminen suuntautuu käytännöllisen policy-analyysin tavoin tulevaisuuteen.

EVALUAATION YHTEYS PÄÄTÖKSENTEKOON

Evaluaation kohteena voi olla lähes mikä tahansa toiminta tai ohjelma. Ohjelmalla tarkoitetaan esimerkiksi lainsäädäntöä tai hallinnon toimeenpanemaa projektia. Tällöin puhutaan usein ohjelma-arvioinnista.

Evaluaatio tapahtuu päätöksenteon poliittisessa kontekstissa, mikä vaikuttaa evaluaation sisältöön, funktioon ja motiiveihin (Weiss 1987, 47–48; 1991; vrt. House 1993, 41):

- Evaluaation kohteena olevat linjaratkaisut ja koulutusohjelmat ovat koulutuspoliittisen päätöksenteon tulosta. Ne ovat edellyttäneet runsaasti valmisteluja ja perustuvat kompromisseihin. Jos arvioinnilla yritetään muuttaa näitä lähtökohtia, sillä on raskas todistustaakka.
- Evaluaation tehtävänä on tuottaa tietoa päätöksentekoon, joten evaluaatoraportit päätyvät päätöksenteon poliittiselle areenalle, jolla ne joutuvat kilpailemaan useiden muiden tietolähteiden ja vaikuttimien kanssa. Päätöksentekijä ottaa usein kantaa siihenkin, tuleeko

evaluaatoraportti ylipäätään julkiseksi (ks. MacDonald 1987, 41–42).

- Evaluaatiossa joudutaan lähemään tietyistä perusoletuksista, hyväksymään toimeksiantajan arvoja. Tällaisia arvonäkökohtia ovat esimerkiksi ohjelman tavoitteet ja strategiat sekä oletus siitä, että evaluaation tekeminen on hyödyllistä. Tähän tosiasiaan viitaten MacDonald (emt.) toteaa, että on virheellistä puhua toimeksiantajasta riippumattomasta itsenäisestä evaluaatiosta.

Tutkijan olisi siis hyödyllistä tuntea toimeksiantajan päätöksentekotapoja (ja toimeksiantajan tutkijan ajattelutapoja). Cronbach (1980, 4, 13; vrt. Chelimsky 1987a, 24; Norris 1990, 125–126) korostaa, että evaluaation teorian pitää olla yhtä hyvin teoriaa poliittisesta interaktiosta kuin teoriaa siitä, miten päätellään evaluaation sisältönä olevan ohjelman faktat. Tämä merkitsee Cronbachin mukaan erityisesti sitä, että evaluaatiotieto on nähtävä toimintapolitiikan muotoutusta koskevia neuvotteluja tukevaksi eikä varmaa vastausta antavaksi informaatioksi. Evaluaatiopäätelmät eivät voi korvata poliittisia päätelmiä. Evaluaation ulkoinen validointi edellyttää päätöksentekijän omaa harkintaa.

Chelimskyn (1987a ja b; myös esim. Palumbo 1987) mukaan ohjelmaevaluaatio pitäisi kytkeä palvelemaan optimaalisesti evaluaatiotiedon käyttäjän tiedontarpeita, se pitäisi toteuttaa mahdollisimman uskottavasti ja se tulisi ajoittaa päätösten tekemisen kannalta »oikein». Toimintapolitiikka ei kuitenkaan aina ole ilmaistu kovin selkeästi, sillä päätökset ja toimintalinjat voivat muotoutua monimutkaisissa verkostoissa. Toimintalinjaukset voivat myös koostua monista erillisistä päätöksistä, olla dynaamisesti muuttuvia ja kompromissien tulosta sekä ilmetä myös päätöksistä pitäytymisenä (Ham & Hill 1993, 12). Toimintapolitiikka on ymmärrettävä sekä päätöksenteon prosessiksi että sen tuotteeksi (Wildawsky 1993, 387). Tästä kaikesta voi seurata, että evaluaattorin on hankalaa nähdä, mitä pitäisi arvioida. Päätöksentekijäkään ei aina osaa osoittaa linjojan tai tiedontarpeitaan. Tällöin tutkija joutuu itse hahmottamaan toimintapolitiikkaa perehtyen lukuisiin tietolähteisiin. Tällainen työskentelytapa korostuu esimerkiksi kansainvälisissä arvioinneissa, joissa lisävaikeuden muodostaa tutkimuskonkreettinen ylenmääräinen vieraus.

Evaluaatiotutkimusta ei voida edellyttää käytettäväksi joka paikassa. Kuten Lindblom ja Cohen (1987, 11–16) ovat todenneet, tutkimus on vain yksi keino ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia.

Suurin osa päätöksistä tehdään »tavallisen» tiedon perusteella ilman mitään tutkimusta. Useimmiten ei tarvita tutkimuksellista selvittelyä, koska ratkaisut voivat olla pakotettuja, väistämättömiä ja sattumanvaraisia. Silloinkin, kun ratkaisutilanne on kovin ongelmallinen, tutkimuksesta voidaan pitäytyä sen hitauden tai kalleuden vuoksi ja usein myös siitä syystä, että moniin päätöksiin liittyy arvostiritoja, joita on vaikea edes lähestyä analyttisesti.

Evaluaation suhdetta päätöksentekoon voidaan yleistään kuvata seuraavasti: Evaluaatio toimii poliittisessa ympäristössä perustuen päätöksentekijöiltä saatuihin toimeksiantoihin, joihin evaluaation odotetaan tuovan vastausta. Päätöksentekijä ratkaisee, missä määrin se perustaa päätöksensä tilaamansa evaluaation havainnoille, missä määrin mahdollisille muille tutkimuksille ja missä määrin päätökset tehdään aivan muilla perusteilla. Evaluaation yhteydet koulutuspoliittiseen kenttään eivät tee tutkimuksesta millään tavalla poliittista.

PÄÄTÖKSENTEON MALLIT

Rationalistiset päätöksentekomallit perustuvat ajatukseen, että hallintotoiminnassa tehdään rationalistisia valintoja eri vaihtoehtojen väliltä ja että näitä valintoja ohjaavat ennalta asetetut tavoitteet (Ham & Hill 1993, 81–82). Valinnoilla pyritään maksimoimaan päätöksentekijän arvot. Tämän ideaalimallin kritiikki toteaa, että käytännössä päätöksentekoprosessi ei tapahdu näin loogisesti. Kaikkia vaihtoehtoja ei pystytä tuomaan tarkasteluun. Ongelmana on myös se, että päätöksentekoprosessissa on vaikeata erottaa toisistaan faktat, arvot, keinot ja päämäärät. Kriittikin kärki kohdistuu arvoihin. Kysytään, kenen arvoja toteutetaan?

Fischer (1990, 19–22) kritisoi rationalistista päätöksentekomallia ja professokratismia purevasti. Hän puhuu teknokraattisesta eliitistä, joka uskoo tekniikan (esim. teknisesti oikein tehdyn evaluaation) korvaavan politiikan ja näkee itsensä epäpoliittiseksi vaikuttajaksi. Teknokraattisuus johtaa demokratian vieroksumiseen ja toiminnan kuvaamiseen käytännöllisin ohjelmatermein. Siinä korostuu systeemianalyysin perinne, mikä johtaa politiikan tieteellistämiseen. Keskeisenä pyrkimyksenä on toimintapolitiikan tieteellinen legitimointi. Tällainen näkemys ei ota huomioon sosiaalisen vuorovaikutuksen todellista luonnetta. Ideaalimallin kritiikki on johtanut ajatukseen, että päätöksentekijä ei pyrikään maksimoimaan tavoit-

teitaan, vaan pyrkii tavoitteittensa kannalta tyydyttävään tai riittävän hyvään vaihtoehtoon (Ham & Hill 1993, 84).

Rationalismin kritiikille pohjautuvan inkrementalismin perusajatus on, että arvot ja toimintapolitiikka muotoutetaan ja valitaan samanaikaisesti (Ham & Hill 1993, 85–87; Gregory 1993; Lindblom & Cohen 1979, 6). Lähtökohtana ei siis ole tavoitteiden asettaminen, minkä jälkeen tutkittaisiin, millaiset toimenpide-ohjelmat toteuttaisivat ne, vaan lähdetään tutkimaan erilaisia toimintaohjelmia ja niiden vaikutuksia. Katsotaan, millaisiin tavoitteisiin tai tuloksiin minkäkinlaisella ohjelmalla päästään. Kysymys on pienten askelten päätöksentekoprosessista. Esille nousevia ongelmia pyritään poistamaan toimenpide-ohjelmilla, joita kokeillaan ja arvioidaan. Ohjelmat korvataan uusilla, mikäli ne eivät näytä toimivan. Kertapäätöksillä ei oleteta saavutettavan parasta ratkaisua, vaan tärkeänä pidetään sitä, että toimenpiteellä saavutetaan intressiryhmien keskinäinen yksimielisyys tai hyväksyntä.

Päätöksenteon tutkimusta koskevassa kirjallisuudessa on yksimielisyys siitä, että inkrementalistinen päätöksentekomalli kuvaa poliittista päätöksentekoprosessia rationalistista mallia paremmin (Ham & Hill 1993, 87–90). Siitä huolimatta rationalistinen malli on tärkeä, koska se kuuluu olennaisesti päätöksentekijöiden keinovalikoimaan. Päätöksentekoprosessissa voi olla peräkkäin rationalistisia ja inkrementalistisia vaiheita (Lampinen 1992, 245). Rationalistinen lähestymistapa voi myös ilmetä kunkinhetkisissä päätöksissä joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti. Esimerkiksi koulutuspolitiikan osapäätökset saavat kriteerinsä peruspyrkimyksistä (lainsäädännön tavoitepykälien ja muiden säännösten ristiriidattomuuden vaatimus). Todellinen tilanne julkishallinnossa kulkeekin ehkä rationalistisen ja inkrementalistisen päätöksentekomallin välillä. Näistä perusrationalistista mallia käytetään pääosin laajoihin ja syvällisiin uudistuksiin, mitä kutsun ideologiseksi linjaksi, ja inkrementalistista mallia niiden hienosäätöön, mitä kutsun pragmaattiseksi linjaksi. Lainsäädännön kehittäminen kulkee pääosin pragmaattista linjaa. Koko lainsäädännön uudistamista tapahtuu suhteellisen harvoin, mutta yksittäisten pykälien uudistamista tehdään jatkuvasti. Esimerkiksi 80-luvulla kumotussa vuoden 1957 kansakoululaisissa (247/57) ei enää 70-luvun lopussa ollut jäljellä montakaan alkuperäistä momenttia.

Inkrementalismin korostamisesta seuraa vaatimus saada päätöksille eri asianosaisten hyväksyntä. Kysymys siitä, kenen tavoitteita ja näke-

myksiä otetaan huomioon liittyy poliittiseen kulttuuriin ja on poliittinen. Voi olla niin, että neuvottelut käydään korporaatioiden kesken horisontaalisesti, mutta voidaan menetellä myös siten, että näkemykset kartoitetaan itse toiminnan tasolta. Linjaratkaisuissa yhä useammin lähdetään laaja-alaisesta kuulemisesta, koska keskushallinnon päätösten legitimitettiin arvostellaan voimistuvassa määrin (vrt. professokratian kritiikki esim. Konttinen 1993; Julkunen 1994). Ratkaisu siitä, miten konsensus saadaan aikaan, vaikuttaa oleellisesti evaluaation toteuttamiseen.

Rationalistiseen päätöksentekomalliin verrattuna inkrementalistisen lähestymistavan analyysi on huomattavasti suppeampi. Se voi jättää huomiotta toiminnan kannalta tärkeitä tuloksia, toimintavaihtoehtoja ja vaikutuksia. Tärkeintä on saada aikaan hyväksytty tulos, poliittinen päätös. Tällöin ei siis olla kiinnostuneita toteutettavan päätöksen kaikista vaikutuksista.

VAIKUTTAVA EVALUAATIO

Rist (1992, 151–155) jakaa päätöksentekijöiden asettamat evaluaatiokysymykset deskriptiivisiin, normatiivisiin ja syy- ja seuraussuhteita koskeviin. Kysymykset ovat siis perusmuotoa: Mitä tapahtuu? Saavutetaanko toteutetulla ohjelmalla odotettu lopputulos? Voidaanko kokeilussa todettu vaikutus tai hyöty saada aikaan koko järjestelmässä? Hän katsoo, että evaluaatioiden tulosten suoraa käyttöä päätöksenteossa on usein vaikea osoittaa. Hänen mielestään evaluaation tekninen laatu, ymmärrettävyys, ajoittuminen, poliittinen sensitiivisyys ja asianosaisten ryhmien huomioonottaminen ovat tärkeitä muuttujia evaluaation tulosten käytölle.

Rogers (1989, 24) tutki kymmenessä aikakauskirjassa kolmen vuoden aikana julkaistujen politiikkatieteeseen (political science) kuuluvien tutkimusartikkelien hyödyllisyyttä päätöksentekijöiden kannalta. Hyödyllisyyden hän määritteli normatiivisella hyödyllisyysluokituksella, joka perustui aikaisempiin tutkimuksiin, ja metodina hän käytti sisällönanalyysia. Hän totesi, että vähiten hyödyllistä on poliittikkaa selostava ja kuvaava, tutkimusmetodeja käsittelevä taikka hyödyntämistä selvittävä tutkimus. Niitä oli hänen 227:n tutkimuksen perusjoukossaan 39,2 %. Keskinkertaisesti hyödyllisiä ovat tutkimukset, jotka fokusoidut ongelman identifiointiin, arvojen selvittämiseen ja toimeenpanoanalyysiin tai jotka ovat käsitteellisiä kehittäjiä. Näitä tutkimuksia oli 43,2 %. Kaikkein hyödyllisimpiä päätöksenteki-

jöiden kannalta ovat evaluaatiot ja tulosten analyysit, mutta niitä oli vain 17,6 %:ssa tutkimuksista. Voi siis todeta, että tutkimusartikkelit painottuivat päätöksentekijöiden kannalta onnettomasti. Tämä ei välttämättä merkitse sitä, että samoina vuosina tehty evaluaatiotutkimus olisi ollut vähäistä, sillä evaluaatiotutkimuksistakin suuri osa jää todennäköisesti julkaisematta tai ne julkaistaan muualla kuin jurnaleissa (vrt. byrokraattinen evaluaatio, MacDonald 1987).

Tiedon käyttö voidaan ymmärtää eri tavoin. Monille käyttöä on jo tietoisuuden lisääminen. Monet kuitenkin näkevät, että käyttöä on vasta se, että tieto on ratkaisevasti vaikuttanut päätöksentekoon. Lampinen (1992, 29) määrittelee tutkimuksen hyödyntämisen tutkimuksen tietoiseksi käytöksi politiikan formuloinnissa ja päätöksenteossa. Hän tekee kuitenkin eron käytön ja vaikutusten välillä. Tutkimustiedon käyttö voi olla instrumentaalista, käsitteitä muotouttavaa tai poliittista. Weiss (1991) katsoo, että ohjelmaevaluaatioiden vaikutus on yleensä tietoisuuden lisäämistä asioiden tilasta, ja että konkreettisia päätöksiä tehdään monesti vasta usean vuoden samansuuntaisten evaluaatiotulosten perusteella. Yksittäisellä tutkimuksella ei välttämättä ole mitään vaikutusta. Toisaalta tieteelliseltä tasoltaan heikkokin tutkimus saatetaan noteerata silloin, kun aika on kypsä poliittiselle päätökselle (Lampinen 1992).

Chelimsky (1987a) on tutkinut Yhdysvaltain kongressin teettämien evaluaatiotutkimusten käyttöä kongressin päätöksenteossa. Tältä pohjalta hän jakaa koulutuspolitiikkaan liittyvän evaluaatioprosessin viiteen vaiheeseen:

- koulutuspoliittisten kysymysten asettaminen
- koulutuspoliittisten kysymysten tulkitseminen evaluaatiokysymyksiksi
- evaluaation tekeminen
- evaluaation vastausten tulkitseminen koulutuspolitiikan kielelle ja
- tulosten käyttö ja uusien kysymysten tuottaminen (emt., 25).

Tässä yhteistyöprosessissa tutkijalla ja päätäjällä on omat roolinsa, jotka painottuvat eri määrin prosessin eri vaiheissa. Chelimsky (1987a; ks. myös Palumbo 1987, 39) tähdentää, että tutkijan pitäisi nähdä selkeästi roolinsa tässä prosessissa eikä hänen tulisi sotkeutua päätöksentekijän rooliin. Niinpä evaluaation peruslähtökohtana olevien politiikkakysymysten asettaminen kuuluu päätöksentekijälle (tutkimuksen toimeksiantajalle) siinäkin tapauksessa, että pää-

töksentekotilanne on epäselvä. Tällaisessa tilanteessa tutkimus voi kuitenkin auttaa tilanteen selkiyttämässä tekemällä kustannus-hyöty-analyysseja, metatutkimusta aikaisemmista projekteista tai tarveanalyysseja. Tutkimuksen tehtävä voisi olla myös selvittää kysymystä, miten ongelma tulisi asettaa, jotta siihen voisi saada tutkimuksellista vastausta. Päätäjän roolin korostamisen taustalla on nimenomaan se tosiasia, että päätäjän sitoutuminen politiikkakysymyksiin luo edellytyksiä evaluaation ottamiselle huomioon päätöksenteossa.

Van Oijen (1987) analysoi Hollannissa eri ministeriöiden toimeenpanemien 25:n tutkimusprojektin hyödyntämistä päätöksenteossa. Tutkimus johti hylkäämään väitteet, että kaikki päätöksenteko on inkrementaalista; että valistuminen on ainoa tapa käyttää tutkimustietoa; että poliittiset organisaatiot eivät kykene käyttämään tieteellistä tietoa, vaan toimivat toimintaorientoituvasti; ja että tietyn tutkimusmetodin valinta takaa tutkimuksen hyödyntämisen. Lisäksi hän katsoi, ettei ministeriön ja tutkijan keskinäisellä interaktion muodolla ole mitään selittävää merkitystä hyödyntämiseen. Hän päätyi johtopäätökseen, että tutkimuksen tulosten käyttö riippuu ennen kaikkea siitä, ministeriöllä on »tiedontarvekarta» (policy for knowledge), jonka suunnassa tietoa hankitaan. Hän katsoo, että tutkimuksella voi olla todellista vaikutusta päätösten sisältöön. Amerikkalaisessa kontekstissa Fischer (1990, 205) kuvaa tällaista menettelyä systeemiteoreettisiin lähtökohtiin perustuvaksi informaation hallinnaksi, jossa keskushallinnon asiantuntijoiden tehtävänä on täyttää »informaatioaukot».

Kun van Oijen näkee päätöksenteon kannalta vaikuttavan evaluaation edellyttävän, että päätäjällä on policy for knowledge, voisi Fischerin kritisoimaa informaatioaukkojähestymistä kutsua knowledge for policy -ajatteluksi. Näillä kahdella ajattelutavalla on nähdäkseni yhtäläisyyksiä, mutta myös eroja. Yhtäläisyys on siinä, että korostetaan spesifiä tietoa. Informaatioaukoajattelu perustuu kuitenkin enemmän positivismiin täydellisen tiedon ihanteille kun taas tiedontarvekarta-ajattelu enemmän järkevien evaluaatiokysymysten tekemiseen konkreettisista tapauksista. Tutkimuspoliittisten ohjelmien taso ei riitä tiedontarvekartan toteutumiseen, vaan se edellyttää, että päätöksentekijä pystyy asettamaan hankekohtaiset evaluaatiokysymykset toimintapolitiikan tason kysymyksiä ja että päätöksentekijä on samalla sitoutunut evaluaatioon. Pidän van Oijenin (1987) policy for knowledge -ajattelua hyödyllisenä tutkimustiedon käytön lisäämisen

kannalta ja myös yhtenä edellytyksenä sille, että päätöksentekotilanteessa on käytettävissä tietoa (knowledge for policy).

Erot koulutuspolitiikan, tutkimuksen ja tutkimuskysymysten operationalisointien kielessä muodostavat Chelimskyn (1987a) mukaan evaluaatiotutkimuksen yhden kriittisen kohdan. Päätöksentekijän pitää vakuuttautua tutkimuskysymysten asianmukaisuudesta ja sitoutua niihin. Evaluaation toteuttaminen on tutkijan asia, mutta siinäkin metodologian uskottavuus on tärkeä kriteeri sille, että tutkimustulokset otetaan vakavasti harkintaan. Itse katson, että tutkijan olisi syytä ainakin jossain määrin keskustella päätöksentekijän kanssa myös lähestymistavastaan. Näin erityisesti, jos tutkimusmetodi on vähemmän tunnettu edustaan esimerkiksi tapaustutkimuksen traditiota.

EVALUAATION KRITIIKKI

House (1991, 233–245; 1993, 163–172) arvostelee utilitaristisia arviointiohjelmaa, joissa ohjelman toimivuutta arvioidaan vain sen tuottaman keskimääräisen hyödyllisyyden perusteella. Hänen mukaansa tällöin laiminlyödään sen selvittäminen, tuottaako ohjelma todella etuja niille henkilöryhmille, joille ne on tarkoitettu. Arvioinnin oikeudenmukaisuus olisi nähtävä objektiiviseksi etujen ja haittojen osoittamiseksi eri osapuolten kannalta. Fischerin (1990, 252–257) vaatimus kriittisestä evaluaatiosta tähtää samaan oikeudenmukaisuuden tavoitteeseen. Hän katsoo, että pelkkä tavoitteiden toteutumisen arviointi ei ole riittävä. Hänen mukaansa evaluaatioita tulisi laajentaa sen selvittämiseen, ovatko ohjelman päämäärät ja tavoitteet relevantteja tietyssä tilanteessa. Fischer (1990, 363–365; ks. myös Ham & Hill 1993, 188) päätyy ehdottamaan tutkimusmetologioita, jotka ottavat huomioon eri asianosaisten näkökantoja perustuen organisaatioiden poliittisen teoriaan, jossa eri tasoilla tapahtuva jatkuva neuvottelu on keskeinen periaate. Tämä neuvotteluun perustuva lähestymistapa voidaan hänen mukaansa toteuttaa toimintatutkimuksellisin menettelyin.

Responsiivista evaluaatiota korostavaan ajatteluun ovat päätyneet omista lähtökohdistaan monet tutkijat, esimerkiksi Lidblom ja Cohen (1979, 19), jotka puhuvat yhteiskuntatieteiden ja päätöksentekijöiden interaktiivisesta vaikuttamisesta. Sama koskee monia evaluaatioteoreetikkoja, esimerkiksi Stakea ja Gubaa ja Lincolnia (ks. esim. Laukkanen 1994, 34). Responsiivisuus

merkitsee ennen muuta sitä, että evaluaatio vastaa oleviin tiedontarpeisiin. Tiedontarpeet ovat erilaiset eri asianosaistahoilla (vrt. House 1993; Vartiainen 1994). Toisaalta responsiivisuuden vaatimuksia on esitetty sillä perusteella, että näin voidaan varmistaa eri asianosaisten vaikutusmahdollisuudet päätöksiin. MacDonald (1987) puhuu demokraattisesta evaluaatiosta, jossa tutkijan tehtävänä on edistää eri asianosaisryhmien näkemysten esilletuloa ja tarpeiden huomioonottamista. Kysymys on kansalaisten valveutumisesta näkemään toimeenpantavien ohjelmien vaikutuksia ja käymään niistä keskustelua. Hän puhuukin evaluaatiosta julkisena palveluna (evaluation as public service). Sen vastapoolina voitaisiin pitää manageristista evaluaatiota, jossa ei oteta huomioon arvostiritoja päättäjien ja hallittavien kesken, vaan arvot ovat päättäjän arvoja.

Hyvin pitkälle vietyinä responsiivinen evaluaatio joutuu kuitenkin ongelmiin. Scriven (1994, 158) esimerkiksi arvostelee Guban ja Lincolnin (1987) »neljännen sukupolven» naturalistista evaluaatioajattelua. Hän toteaa, että kun Guba ja Lincoln tuovat relativismin tiedon keskeiseksi periaatteen, he itse samalla relativivoivat omatkin lähtökohtansa ja nihiloivat oman teoriansa. Scriven toteaa, että kaiken totuuden perustaminen neuvotteluun merkitsee itseasiassa myös tieteen objektiivisuuden lopullista hylkäämistä. Hänen mukaansa näin toimiva teoria on mahdollisuuksiensa päässä, josta ei ole enää paluuta.

Guban ja Lincolnin ajatus neuvottelun keskeytyksestä evaluaatiossa tulee ymmärrettäväksi tilanteessa, jossa julkisella sektorilla ollaan etsimässä nykyistä asiakaslähtöisempiä toimintatapoja. Konsensuskeen tähtäävä päätöksenteko näyttää nousevan tärkeäksi useassa OECD-maassa (Papadopoulos 1994, 177). Sitä voidaan perustella Habermasin (1988) teesillä siitä, että toimenpiteiden legitimiisyys on aina perusteltava siitä huolimatta, että viranomaisella on lakiin perustuva mandaatti tehdä päätös. Evaluaatio on perustelutoimenpide. Konsensushakuisuutta voidaan havainnollistaa esimerkiksi opetushallituksen vuosina 1992–1993 omaksumalla toimintatavalla valmistaa opetussuunnitelman perusteita laajassa sidosryhmyhteistyössä. Yhtenä selityksenä neuvottelun tarpeellisuudesta voisi olla myös tavoitteiden ja menettelytapojen määrittämisen kietoutuminen toisiinsa päätöksenteossa, jolloin rationalistiseen päätöksentekomalliin perinteisesti käytetty tavoitearviointi ei sovellu helpolla käytettäväksi. Ongelmalliseksi neuvottelulähestymistapa muodostuu yksinomaisena toi-

mintatapana, koska se periaatteessa sulkee pois rationalistiset päätöksentekoprosessit, joita myös käytetään. Samoin inkrementalistisen ja rationalistisen päätöksenteon yhdistyminen osoittaa, että evaluaatiolle voidaan asettaa toimintapolitiikan tason kysymyksiä ottaen lähtökohdaksi rationaalisen mallin varassa aikanaan asetetut tavoitteet myös silloin, kun päätöksenteko toimii inkrementalistisen mallin mukaisesti. Myös järjestelmätason arvioinnin mittakaavasyistä transaktiiviset lähestymistavat muodostuvat ongelmallisiksi.

Hallinnon näkökulmasta evaluaation eri lähestymistavat systeemianalysista tapaustutkimukseen täydentävät toinen toistaan. Tapaustutkimus on käyttökelpoinen tapa joissakin tilanteissa, mutta se ei kuitenkaan sovellu aina käytettäväksi. Keskeistä on pyrkimys evaluaation oikeudenmukaisuuteen, mikä merkitsee erityisesti sitä, että evaluaation kriteereistä vallitsee yhteisymmärrys ja että sen tulosten käytössä omaksutaan valitun näkemys siitä, minkä asteisiin päätelmiin minkäkinlaisessa evaluaatiossa on aiheellista mennä. Myös arvioinnin sisällön osalta pitäisi omaksua laaja näkemys. Arviointi liittyy päätösten perusteluihin, päätöksen toteutukseen samoin kuin päätösten yhteiskuntapolitiittiseen, koulutuspolitiittiseen ja paikalliseen relevanssiin (Laukkanen 1994).

EVALUAATIOTIEDON KÄYTTÖMAHDOLLISUUKSISTA OPETUSTOIMESSA

Opetustoimessa 70-luku oli keskitetyn päätätävällän aikaa. Suunnittelussa sovellettiin rationalistista toimintamallia, mikä johti erityisesti koulujärjestelmälain toimeenpanosta. Tuotettiin kehittämissuunnitelmia, joissa opetustoimen kehitykselle asetettiin toiminnallisia ja rakenteellisia tavoitteita. Niitä toteutettiin lainsäädännön, keskushallinnon ja lääninhallitusten päätöksin. Päätösten toimivuudesta saatiin tietoa tarkastustoiminnan, toimeksiantotutkimusten sekä erityisesti laajaksi muodostuneen seminaaritoiminnan avulla. Puhuttiin seurannasta, ei arvioinnista. (Laukkanen 1994.) Tällaisessa päätöksentekojärjestelmässä hankitun palautetiedon tehtävä oli periaatteessa selkeä (Konntinen 1995). Sitä pyrittiin käyttämään toimintakehysten eli keskushallinnon antamien normien kehittämiseen ja ekspansiviseen lainsäädännön tuottamiseen. Toisena tehtävänä oli kontrolloida säännösten noudattamista, missä Ahosen (1983) mukaan opetustoimi profiloituikin sosiaalitoimen ohella muista hallinnonaloista poiketen. Puuttumatta tässä yh-

teydessä siihen, miten hyvin 70-luvulla onnistuttiin hyödyntämään arviointi- ja seurantatietoa, on todettava, että tiedon käyttömahdollisuudet olivat avarat. Lääninhallituksilla ja kouluhallituksella oli laajat sanktiointivaltuudet esimerkiksi koulujen talouden suhteen. Kouluhallitus tarkasti oppikirjat, päätti käytännössä opetussuunnitelmasta ja myönsi kuntien tehtävä- ja menoperusteiset valtionavut.

Päätätävällän hajauttamisen myötä sanktioiden käyttäminen on muuttunut. Valtionosuuslain säädännössä on luovuttu tehtävä- ja menoperusteisuudesta. Keskeiset opetuksen sisältöä ja volyymia koskevat normit ovat valtioneuvosten antamat opetuksen tuntijaot ja opetushallituksen antamat yleistavoitteita asettavat opetussuunnitelman perusteet. Kummatkin niistä ovat väljiä mahdollistaen erilaisia käytäntöjä. Keskeinen ohjaustoimi on informaatio-ohjaus, jonka avulla pyritään tiedottamaan muuttuvista laatuvaatimuksista. Evaluaatiotoiminnan yhtenä tehtävänä on tuottaa tietoa koulutuksen tilasta. Näiden tietojen julkistamisella voidaan käynnistää keskustelua koulutuksen kehittämisestä paikallisesti. Tiedon julkiseksi tekeminen edistää paikallista kontrollia, jolloin sanktiointi (sekä positiivinen että negatiivinen) siirtyy samalla paikalliselle tasolle. Arviointitoiminnan tuottaman tiedon pohjalta voidaan myös ryhtyä esimerkiksi täydennyskoulutus-hankkeisiin.

Hajautetun päätätävällän järjestelmässä keskushallinnon päätösten ala ja sisältö on toisenlainen kuin se on keskitetyn päätöksenteon järjestelmässä, jolloin myös evaluaatiokysymysten sisältö muuttuu. Yhä enemmän tehdään päätöksiä sisällöllistä uudistamista tukevien kehittämissuunnitelmien käynnistämisestä ilman, että pyritään muuttamaan norveja. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö norveja tarvittaessa muutettaisi, vaan osoittaa pyrkimystä tukea omaksuttua paikallisen päätöksenteon linjaa. Paikallisten edellytysten eriytyessä tasa-arvokysymys alkaa samalla uudelleen nousta keskeiseksi keskustelun aiheeksi. Tasa-arvonäkökohdilla perustellaan myös kansallisen arviointijärjestelmän kehittämisvaatimusta (Sarjala 1994; Opetusministeriö 1994). Se on myös johtanut kehittämään arvioinnin menetelmiä siten, että eri osapuolten tilanne saadaan paremmin näkyviin. Taaksepäin katsoen näyttääkin siltä, että juuri epäilyt tasa-arvoperiaatteen vaarantumisesta ovat olleet aidosti käynnistämässä evaluaatiota koulutoimessa. Siitä on yhtenä esimerkkinä opetusministeriön lähes kymmenen vuoden ajan 80-luvulla tekemä peruskoulun ja lukion tuntikehysjärjestelmän toimivuuden

seuranta, jota voidaan luonnehtia viranomaisten itsensä tekemäksi evaluaatiotutkimukseksi.

YHTEENVETO JA PÄÄTELMIÄ

Päätäväntöön hajauttaminen merkitsee sitä, että säännöksissä ja viranomaisten antamissa normeissa päätetään yleisistä tavoitteista ja pidättäydytään menettelytapojen säätelystä. Näin lisätään mahdollisuuksia toiminnan ajantasaiseen kehittämiseen paikallisina päätöksinä. Kunnat ja oppilaitokset voivat päätyä yleisten normien puitteissa toisistaan poikkeaviin ratkaisuihin. Keskushallinnon tärkeänä tehtävänä tulee olemaan sen selvittäminen, tuottaako omaksuttu hajautettu kehittämissjärjestelmä odotusten mukaisia kehitystuloksia ja millaisia ovat edellytykset odotusten mukaiseen koulutukseen. Nummisen työryhmä päätyi esittämään, että arvioinnista otettaisiin koululakeihin erityiset säännökset (Opetusministeriö 1995). Tästä kaikesta taas seuraa, että evaluaatiotutkimusta tultaneen rahoittamaan aikaisempaa enemmän ja että sille asetetaan entistä suurempia odotuksia.

Evaluaatiotutkimuksen käytön lisääminen päätöksenteossa on tutkimuksen toimeksiantajien ja tutkijoiden yhteinen toivomus ja etu. Jotta tähän päästäisiin, on tärkeätä nähdä, että evaluaatiokysymykset ovat retrospektiivisiä perustuen olevan toiminnan arvon ja hyödyllisyyden määrittämiseen. Sen lisäksi on tunnustettava, että koska evaluaatio kytkeytyy päätöksentekoon, jossa joudutaan sovitteluun erilaisia näkökantoja, evaluaatio on yksi perustelutoimenpide muiden joukossa. Tämä osoittaa myös sen, että evaluaation käyttö päätösten legitimoimiseksi keinona ei merkitse koulutuspolitiikan teknokraattista tieteellistämistä.

Aivan keskeiseksi kysymykseksi muodostuu arviointiajattelun ja arviointikulttuurin uudistaminen, mikä edellyttää evaluaation mahdollisuuksien, tarpeiden ja seuraamusten uudelleennäkemistä, jolloin keskushallinnossa tietoisesti pyritään lisäämään arvioinnin hyödyntämistä ottaen huomioon muuttuneet päätöksenteon rakenteet (Laukkanen 1994; Sinkkonen & Kinnunen 1994; Konttinen 1995). Se edellyttää evaluaatiotutkimuksen tilaajalta koulutuspolitiikan tason kysymysten selkeää eksplikoimista ja näkemystä siitä, mitä evaluaatiolla halutaan saada selville. Kokeukseni mukaan tässä on selvästi parantamisen varaa. Tutkijalta puolestaan edellytetään evaluaation tulosten käyttäjän tiedontarpeiden mukaan orientoitumista. Evaluaatiotutkimuksen suunnitte-

lu on hyödyllistä nähdä tilaajan ja tutkijan yhteistyöhön perustuvaksi suunnitteluprosessiksi, jossa varmistetaan evaluaatiotutkimuksen tilaajan sitoutuminen evaluaatioprosessiin ja se, että tutkija on ymmärtänyt tehtävänsä tilaajan kannalta »oikein». Tämä merkitsee myös sitä, että evaluaatiotutkimuksen rahoituksessa luovutaan perinteisestä tutkimusaiheajattelusta, jossa tutkija toimii aiheen määrittelyn jälkeen täysin yksin.

Evaluaatiotutkimus olisi siis hyödyllistä nähdä jatkuvaksi neuvotteluprosessiksi. Päätöksentekijän kannalta se merkitsisi paitsi sitoutumista evaluaatiokysymykseen myös sitoutumista keskusteluyhteyteen tutkijan kanssa. Se voisi myös merkitä sitä, että evaluaatiota suunnataan ja syvennetään evaluaation esilletuomien havaintojen perusteella. Tuloksia ei kuitenkaan pidä tässä vaiheessa enää asettaa Scrivenin (1994) kritiikissä mielessä neuvottelun kohteeksi, sillä se johtaisi evaluaatiotutkimuksen politisoitumiseen ja rämettymiseen, jolloin päätöksentekijä samalla menettäisi päätöksensä tieteellisen validoinnin argumentin. Ennen pitkää evaluaatiotutkimuksesta ei silloin olisi enää mitään hyötyä päätöksentekijöille.

Keskushallinnon evaluaatiokysymykset perustuvat yleensä ohjelmille asetettuihin virallisiin tavoitteisiin. Mikäli evaluaatiota halutaan laajentaa kyseenalaistamaan noita tavoitteita, olisi siitä vallittava yksimielisyys toimeksiantajan ja tutkijan kesken. Evaluaation suuntaaminen kuluttajatutkimuksen (tavoitevapaa arviointi) tai toimintatutkimuksen suuntaan ilman päätöksentekijän sitoutumista siihen toimisi »vaikuttavan evaluaation» periaatteiden vastaisesti. Näin sanomalla en halua rajoittaa yliopistoissa tehtävän tutkimuksen kenttää, vaan korostaa tutkimuksen ja päättäjien vuorovaikutuksen avoimuuden merkitystä. On tärkeätä, että vapaa tutkimus arvioi kriittisesti myös tavoitteiden relevanssia ja että myös viranomaiset yhä enemmän rahoittaisivat sellaista evaluaatiotutkimusta. Kysymys toimeksiantoon sitoutumisesta liittyykin vain siihen, että päättäjän tulisi saada evaluaatiotutkimukselta vastauksia asettamiinsa kysymyksiin.

Lopuksi on syytä varoittaa yltiöoptimismista. Tuloksellisuuden (summatiivinen) arviointi on retrospektiivistä toimintaa, joka monessa tapauksessa nostaa esille tietoa usean vuoden takaisista koulutuspoliittisista linjauksista. Yhteiskunnan kehitys edellyttää jatkuvaa uudelleenlinjausta, tosin yhä suuremmassa määrin paikallisina päätöksinä, mutta jossa on tehtävä päätöksiä myös kansallisesti. Ei ole realistista ajatella, että kansallisen koulutuspolitiikan päätöksentekoa joten-

kin välttämättä sidottaisiin evaluaatiotoiminnan jälkijätöiseen sykkiiin, vaan kehittämisspätöksiä joudutaan tekemään myös muilla perusteilla. Myöskään ei ole järkevää kuvitella, että maan hallitukset sitoisivat käsiään tutkimushavaintojen odotteluun. Demokratiassa siihen ei pidä edes pyrkiä, ja vaikka joku siihen pyrkisikin, poliittinen mielikuvitus on onneksi elämäkin suurempaa. Arviointitoiminnassa joudutaan siis perustellusti jatkuvasti kamppailemaan hyödyntämisen ongelman kanssa. Siihen ei liene patenttiratkaisua. Siinä voidaan kuitenkin nähdäkseni päästä järkevällä tavalla eteenpäin evaluaation tilaajan ja evaluaattorin avoimella yhteistyöllä.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti: *Public policy evaluation discourse*. The Finnish Political Science Association, Helsinki 1983.
- Berndtson, Erkki: *Politiikka tieteenä. Johdatus valtiopoliittiseen ajatteluun*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1994 (1992).
- Chelimsky, Eleanor: Old patterns and new directions in program evaluation. Teoksessa Chelimsky, Eleanor (Ed.): *Program evaluation: Patterns and directions*. American Society for Public Administration, Washington D.C. 1985.
- Chelimsky, Eleanor: The politics of program evaluation. *Society* (1987a): November/December, s. 24–32.
- Chelimsky, Eleanor: Linking program evaluation to user needs. Teoksessa Palumbo Dennis J. (Ed.): *The Politics of program evaluation*. Sage, Newbury Park 1987b. s. 72–99.
- Cronbach, Lee J.: *Toward reform of program evaluation*. Jossey Bass, San Francisco 1980.
- Evers, Colin W. & Lakomski, Gabriele: *Knowing educational administration. Contemporary methodological controversies in educational administration research*. Pergamon Press, Oxford 1991.
- Fischer, Frank: *Technocracy and the politics of expertise*. Sage, Newbury Park 1990.
- Guba, Egon E. & Lincoln, Yvonna S.: The countenances of fourth-generation evaluation: Description, judgement and negotiation. Teoksessa Palumbo, Dennis J. (Ed.): *The politics of program evaluation*. Sage, Newbury Park 1987. s. 202–234.
- Gordon, Ian & Lewis, Janet & Young, Ken: Perspectives on policy analysis. Teoksessa Hill, Michael (Ed.): *The policy process: A reader*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead 1993. s. 5–9.
- Gregory, Robert: Political rationality or incrementalism. Teoksessa Hill, Michael (Ed.): *The policy process: A reader*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead 1993. s. 212–231.
- Habermas, Jürgen: *Legitimation crisis*. Polity Press, Cambridge 1988 (1976, saksaksi 1973).
- Ham, Christopher & Hill, Michael: *The policy process in the modern capitalist state*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead 1993.
- Haveman, Robert H.: Policy analysis and evaluation research after twenty years. *Policy Studies Journal* 16 (1987): 2, s. 191–218.
- House, Ernest R.: *Evaluating with validity*. Jossey Bass, Beverly Hills 1980.
- House, Ernest R.: Evaluation and social justice: Where are we? Teoksessa McLaughlin Milbrey W. & Phillips, D. C. (Eds.): *Evaluation and education: At quarter century*. Ninetieth yearbook of the National Society for the Study of Education. Part II. NSSE, Chicago 1991. s. 233–247.
- House, Ernest R.: *Professional evaluation: Social impact and political consequences*. Sage, Newbury Park 1993.
- Julkunen, Raija: Hyvinvointivaltion professioprojektin katkos. *Tiede ja edistys* 19 (1994): 3, s. 200–213.
- Kelly, Rita M.: Trends in the logic of policy inquiry: A comparison of approaches and a commentary. *Policy Studies Review* 5 (1986): 3, s. 520–528.
- Konttinen, Esa: Professionäkökulman lupaus. Julkaisussa Konttinen, Esa (toim.): *Ammattikunnat, yhteiskunta ja valtio*. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 55. Jyväskylän yliopisto 1993. s. 7–15.
- Konttinen, Raimo: *Changing interests in evaluation: Evaluation research in Finland*. Paper presented at a symposium on Evaluation and the Quality of Education. University of Jyväskylä 29.–30.11.1994.
- Konttinen, Raimo: Arvostelusta näyttöön. Koulutuksen arvioinnin kehityspiirteitä Suomessa. *Kasvatus* 26 (1995): 1, s. 6–14.
- Lampinen, Osmo: *The utilization of social science research in public policy*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1992.
- Laukkanen, Reijo: *Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta*. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja A. Tutkimuksia 59. Jyväskylän yliopisto 1994.
- Lincoln, Yvon S. & Guba, Egon E.: Research, evaluation, and policy analysis: Heuristics for disciplined inquiry. *Policy Studies Review* 5 (1986): 3, s. 546–565.
- Lindblom, Charles E. & Cohen, David K.: *Usable knowledge. Social science and social problem solving*. Yale University Press, New Haven 1979.
- MacDonald, Barry: Evaluation and control of education. Teoksessa Murphy, Roger & Torrance, Harry (Eds.): *Evaluating education: Issues and methods*. Harper & Row, London 1987. s. 36–48.
- Norris, Nigel: *Understanding educational evaluation*. Kogan Page & CARE, London 1990.
- Oijen, Paul M. M. van: *Beleid voor kennis (Policy for knowledge)*. Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht 1987.
- Opetusministeriö: *Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996*. Yliopistopaino, Helsinki 1991.
- Opetusministeriö: *Koulutuksen perusturva. Asiantuntijoiden näkemyksiä koulutuksen perusturvasta*. Yliopistopaino, Helsinki 1994.
- Opetusministeriö: *Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1:1995. Yliopistopaino, Helsinki 1995.
- Palumbo, Dennis J.: Politics and evaluation. Teoksessa Palumbo, Dennis J. (Ed.): *The politics of program evaluation*. Sage, Newbury Park 1987. s. 12–46.
- Papadopoulos, George S.: *Education 1960–1990. The OECD perspective*. OECD historical series. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 1994.
- Rist, Ray C.: Program evaluation in the United States

- General Accounting Office: Reflections on question formulation and utilization. Teoksessa Mayne, John & Bemelmans-Videc, Marie-Louise & Hudson, Joe & Conner, Ross (Eds.): *Advancing public policy evaluation. Learning from international experiences*. Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam 1992. s. 149–156.
- Rogers, James M.: Social science disciplines and policy research: The case of political science. *Policy Studies Review* 9 (1989): 1, s. 13–28.
- Sarjala, Jukka: Koulutus – ohjus vai ajopuu. *Kanava* 22 (1994): 3, 171–173
- Schneider, Anne L.: Evaluation research and political science: An argument against the division of scholarly labor. *Policy Studies Review* 6 (1986): 2, s. 222–232.
- Scriven, Michael: Evaluation as a discipline. *Studies in educational evaluation* 20 (1994): 1, s. 147–166.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha: *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22. 1994.
- Stufflebeam, Daniel L.: Professional standards and ethics for evaluators. Teoksessa McLaughlin, Milbrey W. & Phillips, D. C. (Eds.): *Evaluation and education: At quarter century*. Ninetieth Yearbook of the National Society for the Study of Evaluation. Part II. NSSE, Chicago 1991. s. 249–282
- Temmes, Markku: Hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan keinoista. *Hallinnon tutkimus* 6 (1987): 2, s. 107–117.
- Temmes, Markku: *Hallinto puntarissa. Hallinnonuudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Valtionvarainministeriö & Helsingin yliopisto. Painatuskeskus, Helsinki 1994.
- Vartiainen, Pirkko: *Teoriat ja käytäntö: Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi*. Acta Vasaensia No 40. Hallintotiede 2. Vaasa 1994.
- Weiss, Carol H.: Where politics and evaluation research meet. Teoksessa Palumbo, Dennis J. (Ed.): *The politics of program evaluation*. Sage, Newbury Park 1987. s. 47–70.
- Weiss, Carol H.: Evaluation research in the political context: Sixteen years and four administrations later. Teoksessa McLaughlin, Milbrey W. & Phillips, D. C. (Eds.): *Evaluation and education: At quarter century*. Ninetieth yearbook of the National Society for the Study of Evaluation. Part II. NSSE, Chicago 1991. s. 211–231.
- Wildawsky, Aaron: *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. New Brunswick, Transaction Publishers 1993 (1979).