

Julkisen sektorin arvioinnin aallot kohisevat

Julkisen sektorin murros on kiihdyttänyt eri toiminta-alueisiin kohdistuneita arviointeja maassamme. Yleistäen voi sanoa, että jossain muodossa lähes kaikkia toimintayksiköitä on joko arvioitu tai ainakin sitä suunnitellaan. Kehitys noudattaa pitkälti samankaltaista linjaa muiden länsimaiden kanssa – tosin ajallisesti kymmenisen vuotta myöhäisempänä.

Julkisen sektorin arvioinnin ensimmäinen aalto ajoittuu meillä 1960- ja 1970-luvuille. Arvioinnin ja seurannan tehtävänä, niin Suomessa kuin muissakin maissa, oli tuolloin osoittaa hyvinvointipalvelujen voimakkaan kehittämisen perusteita ja arvioida toteutettujen uudistusohjelmien onnistumista. Arvioinnin toisessa aallossa, joka parhailaan hyökyää voimissaan Suomessa, lähtökohdat ovat osittain päinvastaiset. Luonnollisesti arvioinnin ja seurannan taustalla on halu tietää, mitkä julkisen sektorin toiminnot ovat tuloksekkaita ja mitkä eivät. Mutta on selkeästi havaittavissa myös laajempi poliittis-ideologinen lähtökohta: arvioinneilla pyritään osoittamaan julkisen toiminnan heikkouksia ja tehottomuutta argumenteiksi julkisten palvelujen ja koko julkisen toiminnan supistamista koskeville päätöksille. Tämä koskee niin valtakunnallista kuin paikallistakin tasoa. Arviointi on yksi väline tässä prosessissa ja julkistalouden kylmät reunaehdot ovat osittain vain peite-tarinana.

Konkreettisia esimerkkejä julkisen sektorin arvioinnin ja seurannan toisesta aallostasta ovat muun muassa lukuisat empiiriset arviointiraportit (esim. eräitä korkeakouluja koskeneet kokonaisarviointit ja Frieder Nascholdin raportti 1995), monien keskushallinnon toimintayksiköiden tehtävien ja toiminta-ajatuksen muutokset (esim. STAKES), lääninhallitusten suunnitellut uudet roolit, valtionvarainministeriön aktiivisuus hallinnon uudistusten toteuttamisessa ja arvioimisessa (arviointiohjelmat, seminaarit ja julkaisupoliittikka) sekä tuloksellisuuden arvioinnin menettelyjen, mittareiden ja teknologioiden kehittämistyö (esim. Krank 1989).

Tutkijat ja tiedeyhteisöt ovat myös suuntautuneet laajasti arviointitutkimukseen niin kansainvälisesti kuin kotimaassa. Tämä kehitys heijastuu selvästi myös Hallinnon Tutkimukselle julkaistavaksi tarjottavien artikkeleiden teemoissa. Tässä on mahdotonta antaa oikeudenmukaista kokonaiskuvaa suomalaisten hallinnon tutkijoiden työstä ja ansioista arviointitutkimuksessa. Harhaisena näyteenä ja rajautuen aihepiiriin yleisempään teoreettis-metodiseen keskusteluun voi mainita seuraavat tutkimukset. Pertti Ahosen julkaisut »Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja», 1985 ja »Julkisen sektorin uudistaminen ja sen arviointimetodit evaluatiivisesta näkökulmasta», 1994; Terho Vuorelan »Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys», 1990 ja »Kunnallisten sosiaalipalvelujen arviointi», 1992; Markku Temmeksen tuore hallinnon uudistuksia käsittelevä teos: »Hallinto puntarissa», 1994; Pirkko Vartiainen väitöskirja »Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teoriat ja käytäntö» 1994; Pekka Kettusen väitöskirja »Implementation in a multi-organizational setting, 1994; Turo Virtasen artikkeli »Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus», 1994; sekä Sirkka Sinkkosen ja Juha Kinnusen meta-analyttinen teos: »Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla», 1994. Empiirisiä tutkimuksia voisi mainita kaikista hallinto- ja taloustieteisistä tutkimusyksiköistä.

Alue ei suinkaan ole hallinto- ja taloustieteiden tai politiikan tutkijoiden yksityis-alueita. Kyseessä on aito monitieteinen kenttä, jolla erityisesti kasvatustieteilijät ovat olleet aktiivisia jo vuosikymmeniä. Yksi osoitin viimeaikojen lisääntyvästä kansainvälisestä kiinnostuksesta aihepiiriä kohtaan on uuden alan kansainvälisen julkaisun »Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice» perustaminen.

Tässä ei ole tarpeen luonnehtia laajemmin arvioinnin ja arviointitutkimuksen kohteita, lähestymistapoja, arvottamista ja kriteerien laadinnan ongelmia, näkökulmavaihteluita tai muita menetelmällisiä tai käsitteellisiä kysymyksiä. Sen sijaan on syytä nostaa esiin muutama näkökohta arvioinnin ja arviointitutkimuksen mahdollisista vaikutuksista arvioinnin toteuttajien, kuten yliopistojen tiedelaitosten ja päättäjien eli tutkimuksen tilaajien välisiin suhteisiin.

Poliittis-hallinnollisten päättäjien motiivina arviointitutkimusta tilattaessa esimer-

kiksi yliopistojen tiedelaitoksilta on paitsi tutkijareservien hyödyntäminen, mutta myös tiedon pätevyden ja luotettavuuden varmistaminen. Tieteellisiä menetelmiä kurinalaisesti soveltavalla akateemisella tutkimuksella on edelleen kohtalaisen hyvä maine. Päätäjien odotuksena kuitenkin on nopeita tuloksia, konkreettisesti sovellettavassa muodossa ja »tarpeettomasta teoreettisuudesta» putsattuina.

Tiedeyhteisöjen kannalta julkisten toimintayksiköiden tai uudistusohjelmien arviointia pidetään hyödyllisinä tutkimusteemoina siksi, että näin voidaan lähentää käytännön ja tiedeyhteisöjen tunnettua etäisyyttä toisistaan. Voimistuvana kannustimena on myös se, että yliopistojen ainelaitokset ovat yhä riippuvaisempia budjetin ulkopuolisesta rahoituksesta, jopa perustoimintojensa ylläpitämisessä. Julkisten toimintayksiköiden tilaamat arviointitutkimukset ovatkin oivallinen lisäresurssien lähde.

Tässä julkisen toiminnan arvioinnin tilaaja-tuottaja -suhteen tarkastelussa on esitettävä myös kriittisiä kysymyksiä. 1) Onko mahdollista, että tiedeyhteisön edustajat luopuvat arviointitutkimuksessa noudattamistaan tieteellisyyden kriteereistä ja muista pelisäännöistä? 2) Voiko tiedeyhteisöjen tai niissä toimivien tutkijaryhmien välinen kilpailu johtaa arviointitutkimuksen markkinoistumiseen, johon sisältyy käsitejärjestelmien ja menetelmien tuotesuoja? 3) Voivatko tutkimuksen tilaajat ohjata ja kontrolloida tutkijoiden kysymyksenasettelua tai tulosten julkaisemista? 4) Tuleeko tiedeyhteisöistä laajenevan arviointitutkimuksen myötä kulloinkin valtaa pitävien päätöstentekijöiden toiminnan legitimoijia?

Perusteina edellä esitettyjen kysymysten esiin tuloon ovat muun muassa seuraavat arviointitutkimukseen liittyvät seikat: 1) Kaiken arvioinnin ja siten myös arviointitutkimuksen ydinprosessi on arvottaminen – siis arvoja koskevien lausumien analysointi ja tulkinta sekä niiden johtaminen tutkimuksessa mitattaviksi kriteereiksi. Tässä arvottamisprosessissa voi esimerkiksi jonkin toimintaohjelman suunnittelussa ja päätösprosessissa vallinneet arvot (miten pitäisi olla) siirtyä kriitikkömästi ja ilman riittävää analyttistä pohdintaa tutkimuksessa tosiasioita (mitä on) koskevan analyysin sisään.

2) Tiukka aikapaine voi pakottaa arviointia suorittavat tutkijat etenemään tutkimusprosessissaan keskeneräisten teoreettis-metodisten välineiden kanssa tai tutkimuskohteesta on hankittu liian niukasti perustietoa. Aikapaine voi johtaa myös yksinkertaisten ja pinnallisten menetelmien valintaan. Tämä riski on ilmeinen, jos tiedeyhteisöt toteuttavat arviointitutkimusta opinnäytteinä.

3) Julkisen toiminnan arviointia toteuttavan tutkijan tai tutkijaryhmän taloudellinen riippuvuus tilaajasta voi houkutella tilaajaa miellyttävien tulosten ylikorostamiseen (jatkoprojektien toivossa) ja ei-toivottujen tutkimustulosten huomiotta jättämiseen. Tulosten manipulointi ei tarvitse olla tietoista, vaan voi olla seurausta jo alkuperäisestä tutkimusasetelmaasta ja tutkimuskysymyksistä. Tilautettuja tutkimuksia ei myöskään välttämättä aseteta yksityiskohtaisesti tiedeyhteisön sisäiseen seminaarityöskentelyyn, mikä toimii tutkimuksen laadun kontrollin välineenä.

4) Arviointitutkimuksen tulosten julkaisupolitiikka voi rajoittua tutkimuksen tilaajille suunnattuun moniste-raporttiin. Ensisijaisena julkaisuforumina ei aina ole kansainväliset tai kansalliset tieteelliset julkaisut, joiden sisäinen referee-järjestelmä ainakin jossain määrin ennaltaehkäisee tutkimuksellisia laiminlyöntejä. Niiden pitäisi estää ala-arvoisten tutkimusten julkaiseminen. Ei ole myöskään harvinaista, että arviointitutkimuksen tilaaja suoranaisesti estää ei-toivottujen tulosten julkaisemisen, jopa opinnäytteenä. Toisena ääripäänä on tilanne, jossa tutkijoiden tuloksia käytetään julkisuudessa kontekstistaan irrotettuna erilaisiin populistisiin tarkoituksiin.

Edellä kuvattuja arviointitutkimuksen tilaaja-tuottaja -asetelmaan liittyviä riskejä ei pidä dramatisoida. Julkisen toiminnan arvioinnin kautta voi muodostua mitä toivottavin ja hedelmällisin vuorovaikutusyhteys poliittisten päättäjien, käytännön virkamiesten ja alan tutkijoiden välille. Ehkäpä se on yksi tapa saada teorioihinsa vaikautuneet tutkijat takaisin oikeaan elämään. Tervejärkiset toimijat, molemmilla puolin, löytävät tyydyttäviä kompromisseja. Tutkijoiden on kuitenkin syytä tiedostaa myös arviointitutkimuksen riskit, jottei tiedeyhteisöjen edustajista tule »markka-konsultin ohjaamia Helppo-Heikkejä», jotka sopivasta summasta kirjoittavat mitä tahansa. Tiedeyhteisöjenkin maine ja kunnia on katoavaista. Jos laajasti niin kävisi, mistä sitten löydetään julkisyhteisöjen uskottavia kriitikkoja?