

Monitahoarviointi päiväkotien tuloksellisuusarvioinnin välineenä*

Pirkko Vartiainen

Arviointia voi luonnehtia eräällä tapaa modernismin ja liberalismien jälkeläiseksi. Vapaus ja mahdollisuus valintojen tekemiseen, on aiheuttanut sen, että tarvitaan menetelmiä eri vaihtoehtojen punnitsemiseen. Modernin evaluoinnin päämääränä ja tavoitteena on yhteiskunnallisten toimintojen ja ohjelmien kartoittaminen tai jopa kyseenalaistaminen. Evaluointi-ideologiaan liittyy vahvasti ajatus siitä, että kaikkea toimintaa on voitava jollakin tavoin arvioida. Käsitys on välittynyt käytännön hallinto- ja palvelutoimintaan. Tänä päivänä myös hyvinvointisektoreiden on kyettävä realistiseen oman toimintansa arviointiin.

Palvelutehtäviä suorittavien organisaatioiden kattava ja totuudenmukainen evaluointi saattaa kuitenkin olla hankalaa. Syynä tähän ei niinkään ole organisaatioiden kyvyttömyys tai haluttomuus tehdä arviointi kuin palvelutyön vaikea mitattavuus. Käytössä olevia arviointimenetelmiä, käsitteitä ja kriteereitä leimaa toisaalta eräänlainen vitaalisuus mutta toisaalta myös epäjärjestys ja sekasorto, kuten eräät kirjoittajat ovat osuvasti todenneet. Edellä mainittu analyttinen monenkirjavuus voi pahimmillaan johtaa siihen, että evaluaatioprosessin yhteydessä käytetään huonosti sopivia arviointimenetelmiä sekä puutteellisia tai kapea-alaisia kriteereitä. Tämä puolestaan saattaa aiheuttaa arviointianalyysin yksipuolistumisen ja tulosten vääristymisen. Etenkin nykyisin, kun sekä yhteiskunnalliset että sosiaaliset paineet vaativat organisaatioita jatkuvaan yksikkökohtaiseen arviointiin tarvitaan menetelmiä ja keinoja, joilla evaluointi saataisiin tuottamaan mahdollisimman luotettavaa ja käyttökelpoista tietoa.

Määritelmällisesti arviointia pidetään jonkin asiantilan toteamisena. Käytäntöön mainittu määrittely on välittynyt kysymyksenä, miten hyvin arvioinnin kohteena oleva yksikkö pystyy täyttämään sille asetetut kriteerit ja standardit. Kysymykseen voidaan vastata monella tapaa. Harvinaista ei ole esimerkiksi eri organisaatioiden kes-

kinäistä paremmuutta osoittavien rankinlistojen laatiminen.

Näistä esimerkkinä mainittakoon joitakin aika- ja sitten julkisissa tiedotusvälineissä esitellyt listaukset, joissa pyrittiin osoittamaan eri yliopistojen ja lukioiden keskinäinen paremmuusjärjestys. Oppilaitokset oli näissä arviointituloksissa rankattu tiettyjen kriteereiden avulla. Näitä kriteereitä olivat mm. opintoviikot, valmistumisajat, ylioppilastodistusten keskiarvot ja vastaavat.

Mielestäni evaluoinnin paras anti on kuitenkin aivan muussa kuin organisaatioiden keskinäistä paremmuutta osoittamaan pyrkivissä tekijöissä. Itse asiassa olen sitä mieltä, että eri organisaatioita ei voi yksiselitteisesti asettaa paremmuutta osoittavaan järjestykseen. Sensijaan arvioinnin avulla voidaan kyllä todeta missä määrin organisaatiot ja niiden toimintamallit ovat samanlaisia tai erilaisia. Parhaimmillaan arviointi voikin johtaa siihen, että organisaatio pystyy kehittämään omaa toimintaansa sekä yksikkö että yksilö tasolla.

Toiminnan tuloksellisuuden arviointi on yksi arvioinnin osa-alue. Sen tarkoituksena on määrittellä, miten hyvin organisaatio pystyy hoitamaan sille asetetut tehtävät resurssitekijöidensä puitteissa. Omassa tutkimuksessani olen yrittänyt selvittää edellä esitettyjä arvioinnin ongelmia palveluorganisaatioiden tuloksellisuuden näkökulmasta. Työni tavoitteeksi asetin sellaisen arviointimenetelmän löytämisen tai kehittämisen, joka sallisi tuloksellisuuden mahdollisimman laaja-alaisen evaluoinnin. Tämä tarkoittaa sitä, että halusin sisällyttää käytettävään arviointiprosessiin sekä toiminnan laatua että sen määrää osoittavat elementit. Empiirisenä kohteena tutkimuksessani oli lasten päiväkotihoido.

Evaluaatiotutkimuksissa on hyvin runsaasti käsitelty erilaisia arviointiin liittyviä teoreettisia lähestymistapoja ja malleja. Kirjallisuudessa on paljon pohdittu esimerkiksi systeemianalyysiin perustuvaa, toiminnan kustannuksia ja hyötyjä kartoittavaa mallia; päätöksentekoperusteisia, toimintavaihtoehtojen punnintaan kehitettyjä lähestymistapoja tai toimintatutkimusta, case-tyyp-

* Lectio praecursoria: artikkeli perustuu väitöskirjaan, joka tarkastettiin Vaasan yliopistossa 7.10.1994.

pisine lähestymistapoineen – vain joitakin keskeisimpiä malleja mainitakseni.

Kyseisten lähestymistapojen ominaisuudet ja sisältö suhteessa tuloksellisuuden arvioinnin kysymyksiin, ovat olleet kirjallisuudessa laajojen pohdintojen kohteena. Oman työni peruslähtökohtia ajatellen mainitut lähestymistavat ja arviointimallit eivät kuitenkaan vaikuttaneet kaikkein tarkoituksenmukaisimmilta. Kun kysymyksenasetteluni kaiken lisäksi tähtäsi palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarvioinnin metodiseen kehittämiseen ja siitä mahdollisesti saatavaan käytännön sovellutukseen, näin parhaimmaksi lähestyä ongelmaa organisaatioteoreettisista näkökulmista käsin.

Tutkimukseen valittujen organisaatioteorioiden ominaisuuksien pohtiminen, tuloksellisuusarvioinnin näkökulmasta, osoittautuikin mielenkiintoiseksi ja antoisaksi tutkimusvaiheeksi. Pohdintojen kuluessa havaitsin, että tarkasteluun valitut teoreettiset suuntaukset sisälsivät monia tuloksellisuuden arviointiprosessin muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Yhtenä esimerkkinä tässä mainittakoon teknologiaorientoitunut, kontingenssi-teoreettinen lähestymistapa.

Evaluointia ajatellen liittyy lähestymistavan positiivinen ominaisuus ilman muuta mallin rakenne – teknologia vuorovaikutuksen korostumiseen osana arviointiprosessia. Lähestymistavan negatiivisina ominaisuuksina voitaneen sen sijaan pitää sen orientaatioon implisiittisesti liittyvää, eräänlaista kausaalihakuisuutta. Myös palvelutyöhön olennaisesti liittyvät inhimilliset tekijät saattavat jäädä mallin sovellutuksissa arvioinnin ulkopuolelle.

Tutkimuksessa tekemäni laajahko palvelu- ja organisaatioteoreettinen analyysi osoitti, että työn empiiriseksi kohteeksi valitun lasten päiväkotihoidon tuloksellisuuden arviointimenetelmäksi voisi parhaiten soveltua monitahoarvioinniksi kutsumani lähestymistapa. Nähtäväksi jäi myös se, miten kyseistä metodologia voidaan soveltaa palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointiin yleisemminkin.

Monitahoarviointi tarkoittaa sitä, että organisaatiota ja sen tuloksellisuutta tarkastellaan sen toimintaan liittyvien ryhmien kautta. Mallin mukaan organisaatio on tehokas silloin, kun se pystyy tyydyttämään näiden ns. avainryhmien intressit. Tämä asettaa vaatimuksia myös tuloksellisuusarvioinnin prosessille. Prosessin ensimmäisenä vaiheena on tutkimuskohteen avainryhmien kartoittaminen ja arvioinnin antajiksi valitseminen. Vasta näiden kahden vaiheen jälkeen voidaan tehdä päätelmiä organisaatioiden tuloksellisu-

desta. Päätelmät tehdään peilaamalla asetettuja kriteereitä avainryhmien käsityksiin organisaation toiminnasta.

Monitahoarvioinnin prosessissa keskeisen ja tuloksellisuusarvioinnin kannalta uuden tyyppisen tilanteen luo arviointikriteereiden muodostaminen. Mallin päällimmäisenä tarkoituksena on se, että arviointikriteerit perustetaan avainryhmien odotuksiin nojautuen. Näin vältetään julkisen sektorin tuloksellisuusarviointia usein vaivaava ongelma, joka liittyy liian laaja-alaisiin, toimintaa huonosti kuvaaviin, tavoiteperusteisiin arviointikriteereihin. Kun arvioinnin antajina ovat organisaation eri avainryhmät, saadaan tuloksellisuudesta monipuolinen, toimintaympäristön käsityksiä peilaava kuva. Uskon näiden kaikkien tekijöiden yhteisvaikutukseen siten, että mm. arvioinnin luotettavuus paranee.

Päiväkotien tuloksellisuuden arviointiin sovellettiin monitahomenetelmän periaatteisiin nojautuvaa metodologiaa, täydennettynä traditionaalisilla panos – tuotos tyyppisillä menetelmillä ja kriteereillä. Tämän tutkimuksen osalta lopulliseksi arviointimetodiksi muodostui useita eri osaprosesseja sisältävä malli. Päiväkotien toimintaa arviointiin neljän erillisprosessin avulla, joten päätelmiä toiminnan tuloksellisuudesta tehtiin:

- lasten vanhempien arvostelmina, eli perhevaluointina,
- päiväkodin johtajien käsityksinä, eli professiovaluointina,
- päivähoitoa koskevien dokumenttien avulla, eli dokumenttievaluointina sekä
- traditionaalisena, numeerisena tilastoaineistona, joka muodosti prosessin nimeltään tilastoevaluointi.

Monitahoarviointimenetelmän perusprinsiippien mukaan päivähoito arviointikriteerit muodostettiin suurelta osin lasten vanhempien ja päiväkodin johtajien (eli valittujen avainryhmien) odotuksiin perustuen. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että avainryhmiltä kysyttiin millaista heidän omasta mielestään on laadukas päivähoito. Saatujen laatuksiteereiden perusteella sitten muodostettiin mittauksessa käytettävät, laadullista tuloksellisuutta osoittavat indikaattorit ja mittarit. Päivähoito volyyymia kuvaavat mittarit rakennettiin yleisten ja tunnettujen, panos – tuotos tyyppisten arviointimenetelmien periaatteiden mukaan. Tuloksellisuuden todentamisen välineenä käytettiin työssä kyselyjä, haastatteluja, kirjallisia lähteitä sekä tilastoja.

Koska arviointiprosessi neljänä eri osaproses-

sina oli laaja, voin tässä yhteydessä antaa vain muutamia viitteitä siitä millaisia tuloksia päiväkotihoidon tuloksellisuudesta saatiin. Toiminnan laatukriteereitä muodostettaessa oli mielenkiintoista havaita, että kaikkein tärkeimpinä laatu-tekijöinä lasten vanhemmat pitivät yksilöllisyyttä, turvallisuutta ja virikkeellisuutta. Lisäksi hoidon pätevyys, sopivat ryhmäkoot sekä kodin ja päiväkodin välinen yhteistyö mainittiin tärkeiksi laadun elementeiksi kummassakin avainryhmässä. Näin ollen arviointi-indikaattoreina korostuivat tekijät ja arvot, joiden toteutumisen ei suoranaisesti vaadi suuria rahallisia tai materiaalisia resursseja, mutta ennen kaikkea henkilökunnan ammattitaitoa ja sopivuutta alalle.

Päiväkotien kokonaistuloksellisuutta arvioitiin sekä tuottavuutena, tehokkuutena että vaikuttavuutena. Kaiken kaikkiaan tutkimuksessa käytettiin yhtätoista eri arviointi-indikaattoria, joita tarkasteltiin yhteensä yhdeksällätoista eri kriteerillä.

Kokonaisuutta ajatellen osoittautui päiväkotien tuloksellisuus hyväksi. Erityisesti lasten vanhemmat antoivat päiväkotien toiminnalle hyväksyviä ja kiittäviä arvolausekkeitä. Merkittävää on myös se, että sekä resurssien käyttöä kuvaavat mittarit että laatua kuvaavat mittarit tuottivat kummatkin saman suuntaisia tuloksia. Tutkimuksen valossa onkin todettava, että usein toistettu väittämä julkisten organisaatioiden resurssien tehottomasta käytöstä, ei päiväkotien osalta näytä pitävän paikkaansa. Myös päiväkotitoiminnan laatua ja kykyä vastata käyttäjien odotuksiin on tämän tutkimuksen valossa pidettävä hyvänä.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että työssä sovellettu tuloksellisuusarvioinnin prosessikokonaisuus antaa monipuolista informaatiota tutkimuskohteen toiminnasta. Vaikka menetelmä tä-

sä tapauksessa muodostui neljästä eri osaprosessista, voitiin osien tuottamat tulokset hyvin nivoa yhteen kokonaisuudeksi, jonka avulla oli muodostettavissa käsitys päiväkotien kokonaistuloksellisuudesta. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, etteikö kutakin erillisprosessia voisi niin halutessa soveltaa myös yksinään, kunhan yksittäisprosessin tuomat rajoitteet otetaan huomioon.

Pohdittaessa työssä käytetyn menetelmän yleistä soveltuvuutta palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarvioinnin malliksi on todettava, että itse arviointiprosessi ja indikaattoreiden muodostamisen periaatteet toimivat minkä palveluorganisaation arvioinnissa tahansa. Sen sijaan tässä työssä käytetyt yksityiskohtaiset mittarit soveltuvat sellaisenaan pelkästään päivähoito- tuloksellisuuden mittaamiseen. Sovellettaessa monitahoarvioinnin menetelmää muiden kuin päiväkotien evaluointiin tulee konkreettiset mittauskriteerit muotoilla kuhunkin tilanteeseen sopiviksi. Näin tehden voidaan taata se, että mittaus tulokset todella kuvaavat evaluointikohteena olevaa organisaatiota ja sen toimintaa.

Tuloksellisuusarviointimenetelmänä monitahoarviointi ratkaisi monia palveluorganisaatioiden evaluoinnin ongelmia. Monia avoimia kysymyksiä jää kuitenkin yhä jäljelle. Yksi tällainen on arviointiprosessin tuottaman informaation heijastaminen organisaatioiden arkityöhön. Menetelmän avulla saatavaa suurta informaatiomäärää olisi hyödynnettävä myös organisaatioiden toimintojen kehittämistyössä. Tärkeätä olisi myös monitahoarvioinnin menetelmällinen edelleen kehittäminen sillä uskon, että mallilla on tulevaisuutta palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarvioinnin yhteydessä.