

## TOIMINNAN ARVIOINNIN VAATIVAT HAASTEET

Vuorela Terho. Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Valtion hallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990. 79 s. ISBN 951-37-0271-5.

Julkiseen hallintoon on kohdistunut viime vuosikymmeninä suuria muutospaineita. 1970-luvulle oli ominaista nopea julkisen hallinnon kasvu. Lisäksi uudet hyvinvointitehtävät aiheuttivat julkiselle hallinnolle paineita ja odotuksia, joihin vastaaminen perinteisen, normatiivisen hallinnon keinoin oli vaikeaa. (vrt. Temmes 1990.)

Noin kaksikymmentä vuotta myöhemmin suomalainen yhteiskunta on syvässä taloudellisessa kriisissä. Hyvinvointivaltio on tullut käännekohtaan, jossa kasvavien resurssien sijasta joudutaan pohtimaan, mitä toimintoja karsitaan, kuinka paljon ja keneen säästötoimenpiteet ensisijaisesti kohdistuvat. Julkinen hallinto on purkamisvaateiden vauhdittamana joutunut pohtimaan uudelleen toiminta-ajatuksiaan ja tehtäviään. Pessimistisimmässä kannanotoissa on välytely jopa uhkavia hyvinvointivaltion purkamisesta (vrt. Julkunen 1992).

Resurssien niukkuus korostaa toiminnan arvioinnin tarvetta. Toiminnan tulosten ja laadun arviointia korostavat myös monet käynnissä olevat kehittämisshankkeet, kuten vapaakuntakokeilu (Uudistuvan kunnan ohjausjärjestelmät 1989, Sinkkonen & Merasto 1991) ja tulosohtausajattelu. Julkisen toiminnan arviointiin on kehitetty mittareita, mutta etenkin palvelujen laadun mittaamisessa niiden on todettu olleen puutteellisia (vrt. Temmes 1990). Terho Vuorela lähestyy kirjassaan tätä ajankohtaista teemaa kuvaamalla kirjallisuuteen pohjautuen julkisen toiminnan arvioinnissa käytettyjä tutkimusotteita. Lähtökohtana on ajatus, että toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehittyminen on ollut sidoksissa hallinnollisessa ohjausajattelussa tapahtuneisiin muutoksiin. Työn ulkopuolelle kirjoittaja on rajannut muun muassa hallinnon arviointikäytän-

nöt, toimintojen erityiskysymykset ja policyanalyysin.

Kirjan alussa kuvataan lyhyesti alunperin Yhdysvalloissa kehitettyneen arviointi- eli evaluaatiotutkimuksen (engl. evaluation research, program evaluation, performance evaluation, policy evaluation) lähtökohtia. Kuvauksen kohteina ovat muun muassa arviointitutkimuksen soveltava luonne ja monitieteellisyys. Lisäksi korostetaan tutkimustulosten välitöntä hyväksikäyttöä hallinnollisessa päätöksenteossa.

Teoksen kolmannessa luvussa kirjoittaja antaa merkittävästi tilaa budjetointiteorioiden kehityksen kuvaukselle. Valintaa perustellaan sillä, että arviointitutkimuksen on yleisesti ymmärretty liittyvän läheisesti etenkin budjetointijärjestelmien kehitykseen. Perinteisen-, suorite-, ohjelma- ja nollapohjabledjetoinnin keskeiset periaatteet, erot ja yhtäläisyydet esitellään tiivistetysti. Tulobudjetointia ja -ohjausta, joita on kuvattu budjetointiteorioiden kehityksen viimeisenä vaiheena, esitellään muita budjetiteorioita laajemmin. Budjetointiteorioiden yhteydessä on käsitelty myös niiden kehitykseen liittyviä hallinnollisia ohjausjärjestelmiä. Tämä auttaa lukijaa ymmärtämään budjetointiteorioiden ja hallinnollisten ohjausjärjestelmien kehityksen yhteenkietoutumisen merkitystä laajemmassa yhteiskunnallisessa yhteydessä.

Kirjan neljännessä luvussa käsitellään evaluaatiotutkimuksen peruslähestymistapoja. Kirjoittaja käyttää evaluaatiotutkimuksen perinteestä esiin nousevaa peruslähestymistapojen jaottelua, joka käsittelee 1) panos-tuotos-, 2) päätöksentekijään kytkeytyvän- ja 3) tavoite-keino-suhdetta korostavan arvioinnin. Kuuliaisuus- tai luotettavuusseuranta tai -valvontaa on kuvattu lyhyesti yhtenä peruslähestymistavan kaltaisena suuntauksena. Tutkimusotteiden yksityiskohtia tai varsinaisia menetelmiä ei ole juurikaan käsitelty.

Kirjan puolivälistä eteenpäin tarkastellaan yksinomaan edellä esiteltyjä evaluaatiotutkimuksen peruslähestymistapoja ja niiden kehitysvaiheita. Ensimmäiseksi esitellään panos-tuotos-arvioinnissa käytettyjä, taloustieteeseen pohjautuvia kustannus-hyöty- ja kustannus-vaikeusanalyysyjä. Esittelyn taustalla on näkemys, että julkisen hallinnon arvioinnissa on siirrytty varhaisista operaatioanalyysin laskentamalleista ensin kustannus-hyötyanalyysiin ja edelleen kustannus-

vaikuttavuus-analyysiin sekä näiden laajennuksiin. Perinteisten taloustieteellisten analyysien esittely on kuitenkin pinnallista. Taloustieteeseen perehtymättömälle analyysit jäävät helposti teoreettisiksi kuvauksiksi, joille ei löydy kosketuspintaa hallinnon käytännöistä.

*Tavoite-keino-suhdetta korostavan arvioinnin* kehitysvaiheet kuvataan järjestyksessä: 1) tavoitteisiin perustuvan, 2) tavoitteista riippumattoman, 3) arvioitavuuden, 4) teoriaperusteisen ja 5) tarveperusteisen arvioinnin periaatteet. Peruslähestymistavan varhaisille kehitysvaiheille on ollut ominaista niiden epärealistinen ote arvioida toimintaa. Myös teoriaperusteista arviointitapaa on kritisoitu muun muassa epäkäytännöllisyydestä. Toisaalta lähestymistavasta on erotettavissa selkeitä reaali maailman pyrkimyksiä hypoteesin laatumiseen ja testaamiseen. Tavoite-keino-suhdetta korostavan arvioinnin viimeisinä vaiheina kuvatut *tarveperusteisen arviointi* ja asiakasarviointi voidaan ymmärtää toisiinsa läheisesti kytkeytyviksi kehitysvaiheiksi. Molempien tutkimusotteiden syntyyn on vaikuttanut vaatimus muuttaa hallinnon toimintatapoja ja suoritteita erilaisia tarpeita vastaaviksi. Viime vuosina asiakaiden kokemukset ja käsitykset saamistaan palveluista ja niiden onnistuneisuudesta on noussut aikaisempaa selkeämmin tutkimustyön kiinnostuksen kohteeksi (vrt. Sinkkonen ym. 1992).

*Päätöksentekijään kytkeytyvän arvioinnin* kehitysvaiheiksi on kuvattu 1) päätöksentekoperusteinen- ja 2) käyttäjakeskeinen arviointi, 3) toimeenpanon arviointi ja 4) osallistuva arviointi. Tämän peruslähestymistavan varhaisissa vaiheissa päätöksentekoa on kuvattu yhteen päätöksentekijään kytkeytyväksi. Myöhemmissä kehitysvaiheissa korostetaan toiminnan eri osapuolten osallistumista alusta alkaen arvioinnin tekemiseen. *Osallistuvan arvioinnin* periaatteina korostetut toiminnan osapuolten erilaisten tavoitteiden ja kehittämiskemysten yhteensovittaminen ja toivotun toiminnan aikaansaaminen voidaan tulkita myös toimintatutkimuksen piirteiksi.

Kirjan viimeisessä luvussa kirjoittaja on koonnut yhteenvedon esityksen keskeisistä teemoista. Lisäksi on pohdittu lyhyesti hallinnon arviointikäytäntöjen ja esiteltujen tutkimusotteiden yhtäläisyyksiä ja eroja.

Evaluaatiotutkimuksen kehitysvaiheita kuvaavien systemaattisten esitysten puuttuessa teos on urauurtava yritys tiivistää erillisten tutkimusten tietoa yksiin kansiin. Muun muassa tutkimusotteiden runsas määrä ja sisällöllinen kirjavuus osoittavat tämän kaltaisen, kokoaavan kirjan tarpeellisuuden. Kirjan kunkin yksittäisen luvun aihepiiristä on runsaasti lähdemateriaalia. Laajan ja monitieteisen informaation tiivistäminen noin 80 sivuun johtaa helposti asioiden pinnalliseen tarkasteluun. Asioiden käsittely on paikoin lähes pelkkien peruseräiteiden esittelyä. Paikottaisesta pinnallisuudestaan huolimatta teos antaa yleiskuvan budjetoititeorioiden- ja toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehityksestä. Tämä oli kirjoittajan alkuperäinen tarkoituskin. Monia kehitysvaiheita lukiessa mietityttää kuitenkin muutamien kehitysvaiheiden selvät päällekkäisyydet. Työssä olisikin kannattanut erottaa vähemmän kehitysvaiheita

yhdistämällä joitakin vaiheita ja esittelemällä osaa »pääkehitysvaiheiden» vivahteina.

Teoksen runsas ja kirjava informaatio on tiivistetty selkeästi taulukoihin, vaikka ne ovatkin karkeita pelkistyksiä, kuten kirjoittaja toteaa. Esitystä on pyritty selventämään lisäksi erilaisilla esimerkeillä. Paikoin kankeat ja epätasälliset ilmaisut häiritsevät kuitenkin lukijaa. Tärkein, eli ajatuksen ydin ei kuitenkaan häviä kieliasun hiomattomuuden vuoksi.

Joistakin puutteellisuuksistaan huolimatta suosittelen kirjaa lämpimästi kaikille aiheesta kiinnostuneille. Teos soveltuu aihepiirin perusoppikirjaksi. Se antaa yleiskuvan evaluaatiotutkimuksessa käytetyistä tutkimusotteista sekä niiden kytketymisestä yleiseen hallinnon ohjauseräiteiden ja budjetoititeorioiden kehitykseen. Evaluaatiotutkimuksen syvällisemmästä tarkastelusta kiinnostuneelle kirjan anti on sen monipuolinen lähdeluettelo.

#### LÄHTEET:

Julkunen Raija. Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Vastapaino. Tampere 1992.

Sinkkonen Sirkka & Merasto Merja. Terveystuolto vapaakuntakokeilussa. Itsehallintoprojektin julkaisuja 3/1991. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1991.

Sinkkonen Sirkka, Sohlberg Tuovi, Kinnunen Juha, Laitinen Anna & Rissanen Pekka. Palvelujen laatu ja käyttäjädemokratia vapaakunnan terveydenhuollossa asiakkaiden arvioimana. Itsehallintoprojektin julkaisuja 3/1992. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1992.

Temmes Anneli. Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokatiasta tuloskulttuuriin. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus. Helsinki 1990.

Uudistuvan kunnan ohjausjärjestelmät. Kunta uudistuu 4. Suomen kaupunkiliitto. Helsinki 1989.

*Nina Haapanen*