

EVALUAATIOKÄYTÄNNÖN LAAJAA KIRJOA EVALUOIMASSA

*Ray C. Rist (toim.),
Program Evaluation and the
Management of Government:
Patterns and Prospects Across
Eight Nations. New Brunswick,
NJ: Transaction Books 1990, 184 s.*

Teos on tieteenharjoittajien ja käytännön kentillä toimivien asiantuntijoiden vuorovaikutuksen tuote. Vuorovaikutus on tässä tapauksessa ollut varsin kiinteää. Se on vakiintunut IIAS:n (International Institute of Administrative Sciences) työryhmään, jonka aiheena on »policy and program evaluation», siis yhteiskuntapolitiikan ja yhteiskuntapolitiittisten toimenpiteiden arviointi eli evaluaatio. Suomen kielen kannalta on hieman valitettavaa, ettei avainkäsitteitä — evaluation, program evaluation, policy evaluation — ole luonteva kääntää oikein millään tavoin.

Teos koostuu Ristin johdatusartikkelista, kahdeksasta maakohtaisesta tarkastelusta ja Hans-Ulrich Derlienin laatimasta tiivistelmä- ja päätelmäosasta. Maakohtaisten tarkastelujen kirjoittajia on kaikkiaan 13, heidän joukossa myös Rist ja Derlien.

Teoksen aihepiiristä, evaluaatiosta, muodostui Yhdysvalloissa 1970-luvulla eräänlainen kasvuteollisuus sekä käytännössä että yliopistolaisten konsultointitoiminnassa. Suunnittelu-ohjelmointi- ja budjetointi-järjestelmän edesmentyäkään vuonna 1973 presidentti Nixonin mahtikäskyllä tunnettiin suurta, vuoteen 1979 saakka jopa lisääntyneitä kiinnostusta evaluointiin, koskapa ohjelmaperusteisuus kuitenkin säilyi voimakkaana liittovaltion hallinnossa ja sen taloudessa. Innostus levisi muihin maihin.

»Olinhan siellä minäkin», voi kirjoittaja hyvin sanoa omasta, vuoden 1978 tienoilla alkaneesta, väitöskirjaan vuonna 1983 huipentuneesta ja sittemminkin jatkuneesta evaluaatiointressistään. Mutta evaluaatiokään ei ole auttanut pahassa maailmassa. Elämmehän jo toista yksityistämisen vuosikymmentä, pian Suomessammekin. Evaluaatio on myös tavallaan syö-

nyt evaluoitavaansa lukuisten evaluaatioiden osoitettua, ettei julkisyhteisöjen monissa toimenpiteissä ollut osoitettavissa toimenpiteiden minkäänlaisia selkeitä suotuisia erillisiä vaikutuksia.

Evaluaation aihepiiri leikkaa useita muita hallinnon, politiikan ja talouden ja niiden tutkimuksen aihepiirejä, kuten talouspolitiikan, tilastollisten tarkastelujen ja tilastojärjestelmien, budjetoinnin, ohjelmaperusteisen suunnittelun, ohjauksen tai johtamisen kenttiä. Teoksen kirjoittajatkin edustavat vastaavasti useita lähtötieteenalaja. Julkishallinto, politiikan tutkimus ja sosiologia ovat vahvimmalta panoksella mukana. Yksi on joukosta poissa: taloustieteilijät.

Teoksen yksityiskohtaiset tarkastelut on organisoitu maaryhmittäin. Laajimmin käsitellään kehittyneimmän evaluaation eli evaluaation ensi aallon maiksi luokiteltuja: Kanadaa, Saksan Liittotasavaltaa, Yhdistynyttä Kuningaskuntaa ja Yhdysvaltoja. Kanadassa riippumaton »tarkastuskansleri» on ollut keskeinen arviointiin harjoittaja. Saksassa yhtäältä parlamentin edellyttämä kausittainen tiettyjen lakien vaikutusten selvittely ja toisaalta ministeriöiden aktiivisuus ovat laajentaneet arviointitoimintaa.

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa ennen Thatcherin aikojahallitus pyrki kohtalaisen kattavaan eräänlaiseen hallitusohjelman seurantaan, mutta thatcherismin myötä arviointi on lisääntyneesti keskittynyt ministeriöiden, virastojen ja laitosten tuloksellisuuteen samalla kun niiden johdon harkintavaltaa on systemaattisesti lisätty kuitenkin samalla korvaten aiempaa yksityiskohtaista ohjausta tavoite- ja tulosohjauksella. Valtiovainministeriön finanssijohtoryhmä käyttää tällöin koordinoitua valtaa. Nämä piirteethän eivät tunnu vierailta nykysuomalaisittainkaan esimerkiksi ottaen huomioon nyt jo jonkin aikaa toteutusvaiheessa olleen liikelaitosuudistuksen sekä valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeen, joka on ollut kokeiluvaiheessa vuoden 1990 alusta.

Yhdysvallat on ollut evaluaatiovirikkeiden keskeinen kansainvälinen lähde. Jo 1960-luvun puolivälissä kongressilla oleva valtiontalouden tarkastusvirasto General Accounting Office (GAO) suuntautui tilinpidon tarkastuksesta kohden arviointia. Sittemmin, 1970-

luvulle tultaessa, kongressi sai uusia arviointivirastoja: kongressin tutkimuspalvelu, teknologian arviointivirasto ja kongressin budjettivirasto, kukin nyttemmin satoinne työntekijöineen. Reaganin presidenttikaudella 1981—1989 evaluaatio hieman supistui, joskin vain lähinnä ulkoisessa mukaanlukien GAO:n evaluaatiossa ministeriöiden, virastojen ja laitosten sisäisen evaluaation säilyessä entisen laajuutensa tai jopa laajentuessa ministeriöihin niiden hallinnonalojen tarkastamista varten perustettujen tarkastuspäälliköiden virkojen siivetyksellä.

Evaluaation toiseen aaltoon luettujen maiden oloja on teoksessa tarkasteltu suppeammin kuin kehitystä ensimmäisen aallon valtioissa. Mistä ei voi puhua, siitä täytyy vaiheta, pitää tässä tavallaan paikkansa. Tanskassa lähdettiin liikkeelle sovelletusta sosiaalitutkimuksesta ja on sittemmin korostettu valtiovarainministeriön hallinnonkehittämisosaston periodittaisesti eri kohteissa toteuttamaa arviointitoimintaa. Alankomaissa arvioinnin perinne on pitkä. Se alkoi jo ainakin Jan Tinbergenin 1940-luvun lopulla silloisen sosialistihallituksen tueksi ja iloksi perustamasta talouspolitiikan vaikutusten arvioinnista, mutta ei silti vieläkään saanut erityisen kiteytyneitä tai kattavia muotoja. Norjassa ja Sveitsissä arviointitoiminnat vaikuttavat olevan varsin hajallaan, vaikka esimerkiksi evaluaatiosta sinänsä löytyy runsaasti.

Suomalainen jää pohtimaan, mitä Suomen oloista olisi voitu teoksessa sanoa, vaikka maattamme ei olekaan tarkasteltu. Sijoitumme varmasti toisen aallon maihin, ehkä jonnekin Tanskan tienoille ja kenties hieman kiteytyneempään arviointiin kuin Norjassa tai Sveitsissä. Ruotsin puuttuminen on suomalaisen lukijan kannalta samoin valitettavaa. Kuuluisiko Ruotsi jonkinlaiseen puolenteentoista evaluaatioaaltoon vai peräti ykkösaaltoon? Onhan arviointitietoa ja -taitoa tuotu meille esimerkiksi Ruotsin Riksrevisionsverketistä valtiontalouden tarkastusvirastoomme.

Arvioidaanpa hieman teosta — siitä huolimatta, että kaikki evaluaatio on väistämättä aina jonkin verran epäoikeudenmukaista ja muista kuin arviointikohteen sisäisistä kriteereistä lähtevää.

Vertailu on tunnetusti vaikeaa,

mukaan lukien maitten välinen hallinnollisten järjestelyjen vertailu. Teoksessa ei ole onneksi sovellettu yhtenäistä viitekehystä, jollainen helposti puristaisi erilaisuudet samanlaisuuden pakkopaitaan.

Teoksessa on eräänlainen julkilausumaton viitekehys, joka koostuu taajaan käytetyistä evaluaatiokäsitteistä. Tämä johtaa paikoitellen vaikutelmaan, että muissakin vähemmän evaluoivissa maissa kuin Tanskanmaassa olisi jotakin todella mätää evaluaatioentusias-teihin verrattuna. Itsekin huomasi välillä haluavani antaa korkeimpia arvosanoja niille teoksen jutuille, jotka koskivat evaluaation ensi aallon maita, kun taas toisen aallon maita koskevissa tarkasteluissa olin tuntevinani väkisin tehdyinkin makua. Ja kuitenkin evaluaatio ei ole itsetarkoitus, ja vielä entistäkin vähemmän nykyisellä yksityistämisen aikakaudella. Onneksi johdanto- ja päätelmäluvut on kirjoitettu neutraalisti ja laajempia näköaloja availleen.

On tavallaan onneton sattuma, että evaluaation ensi aallon maita koskevista tarkasteluista kolme on voitu laatia kirjoittajien omalla äidinkielellä, englanniksi, ja siksi varsin sujuvasti ainakin teknisessä ja muussakin mielessä. Tämä korostaa Kanadassa, Yhdistyneessä Kuningaskunnassa ja Yhdysval-

loissa toteutuneiden kehityskulujen merkitystä muiden maiden muutossuuntien kustannuksella. Myös evaluaation suhdetta oikeusjärjestelmään olisi kuitenkin kriittisesti pohdittava: onko sattuma, että common law -maissa (Yhdistynyt Kuningaskunta, Kanada) tai tästä järjestelmästä ainakin alunperin lähteneessä maassa (Yhdysvallat), jotka lisäksi ovat poliittisesti kaksipuoluejärjestelmiä, evaluaatio on voimakkaimmillaan?

Säädännäisen oikeuden perinne yhdistyneenä monipuoluejärjestelmään vaikuttaa puolestaan miltei evaluaatiivihämäläiseltä. Ennustaako korkea desentralisaatio alhaista evaluaatioastetta, kuten Norjan ja Sveitsin esimerkit näyttäisivät viittaavan? Hoituvatko evaluaatiolla tietyissä maissa ajatut asiat muulla tavoin tietyissä muissa maissa? Tasoittavatko Suomesakin jo paljon puhutut oikeuden finalisoitumistendenssit (normit tavoitteita palvelemaan) maittaisia eroja?

Teoksesta jää hieman kaipaamaan eräitä muitakin pohdintoja. Onhan esimerkiksi OECD:n julkistamattomien raporttien ja niitä pohjustaneen valmistelutyön merkitys julkisen talouden ja hallinnon kysymysten julkilausumattomana normeeraajana tunnettu joskaan ei kyllin usein julkilausuttu — myös

evaluaation kysymyksissä. EY:n piirissäkin normeerausta harjoitetaan yhteisesti hyväksytyjen direktiivien nojalla. Yleisemminkin evaluaatiinnovaatioiden leviämisen olisi kiintoisa ja arvollinen tutkimuskohde samaan tapaan kuin budjetti- ja suunnitteluinnovaatiotakin on laajahkosti maassammekin tutkittu.

Mihin teos kelpaa? Pohdin itsen sijoittamista osaksi arviointi- ja toimeenpanotutkimusta koskevia yliopistoni julkishallinnon opintovaatimuksia, mutta päädyin lopulta evaluaatiometodeja painottaviin teoksiin. Opetuksessa luulisin — teoksen arvoa ja ansioita kiistämättä — olevan hyötyä myös teoksessa toteutettuja abstraktimista pohdiskeluista, jotka auttavat omaksumaan organisaatioita ja toimintaa koskevia tarkastelumalleja, joiden sovellettavuus saattaa olla hyvinkin laajaa ja yleistä. Tuoreena ja ajankohtaisena teos on kyllä mitä suositeltavin tuttavuus, esimerkiksi jos haluaa tutustua evaluaatioon siellä missä se on kehkeytyneintä. Ideoita saa varmasti myös tarkastellakseen suomalaista evaluaatiota — ja tätä evaluaatiota evaluoidakseen.

Pertti Ahonen