

Pertti Ahonen: Public Policy Evaluation as Discourse. The Finnish Political Science Association, Helsinki 1983, 191 s. *

Tällä väitöskirjana raportoidulla tutkimuksella on ilmeisen pitkä historia ja syvät käytännölliset juuret. Tutkimustavoitteita esittelevässä jaksossa tekijä toteaa, että näitä tavoitteita kehiteltäessä on edetty askeltaen konkreettisesta valtiontalouden tarkastusvirastossa tehdystä tutkimus- ja selvitystyöstä yhä syvemmälle teoreettis-metodologisiin, arvioivaa tutkimusta koskeviin pohdiskeluihin. Tekijä onkin itse toiminut vuodesta 1977 valtiontalouden tarkastusviraston tai valtiovarainministeriön tarkastajana, tutkijana tai suunnittelijana sekä useiden valtion komiteain sihteerinä. Onkin jotekin yllättävää ja samalla kuitenkin myös virkistävää, että käytäntöön sitoutunut tutkija oppoo näinkin syvälle teorian ja metodologian syövereihin kuin tämä väitöskirjakäsikirjoituksen tekijä käsikirjoituksessaan tekee.

Tutkimuksen tavoitteena on kehitellä diskurssianalyttisen tarkastelu-perspektiivin pohjalta käsitteellinen, jonka avulla voidaan tarkastella, miksi julkisia toimenpidekokonaisuuksia (public policies) koskeva arvioiva erittely niin usein jää epätäydelliseksi ja epätydyttäväksi. Tekijä lähtee etsimään syitä syvältä: arviointidiskurssin peruslähtökohdista (perusotaksumista) ja seurauksista (implikaatioista), jotka finalisoivat arvioinnin kieltä ja tietoperustaa ja tukahduttavat niitä. Jotta näiden syiden yleinen perusta selvitäisi, tekijä käsittelee aluksi yleisimmin käytännön yhteiskuntatutkimusta (social inquiry) ja sen diskurssia ja kehittää käsitteellisen tämän diskurssin tuhtumisvaarojen erittelyä varten.

Käsitteellisen perustana on A. J. Greimasin diskurssityypit, niiden sisäisten ja keskinäisten koodaussuhteitten erittely sekä diskurssianalyttinen näkemys »pintaa syvemmästä todellisuudesta, jonka tietoisesti ajateltu, kielellisesti esitetty tai muuten ilmaistu »diskurssi» peittää. Väitöskirjan esittäjän oma työväline, käsitteellinen skeema, taas rakentuu »käytännön yhteiskuntatutkimuksen», social inquiry'in, otaksumien, käytännön implikaatioiden ja käytännön vaikutuksesta syntyvien finalisoitumisprosessien erittelylle.

Tekijä tarkastelee kolmea otaksumatyyppiä: ontologisia (kohdetta koskevia), epistemologisia (perustana olevan tiedon luonnetta koskevia) ja metodologisia (tiedon hankintastrategiaa koskevia) otaksumia; sekä kahta implikaatiotyyppiä: evaluatiivisia (seurauksillaan tutkimuksen tai käytännön arvoa määrittäviä) ja praktisia (toiminnallisia vaihtoehtoja esittäviä). Kaikkien

* Arviointi on lausunto, jonka kirjoittaja on antanut teoksesta vastaväittäjänä Helsingin yliopiston valtiotieteelliselle tiedekunnalle.

näiden viiden otaksuma- ja implikaatioryhmän kohdalla tekijä määrittää »kultaisen keskitien», joka ei johda tukahdutettuun diskurssiin, ja »äärimmäiset vaihtoehdot», jotka johtavat tukahdutettuun diskurssiin. Lisäksi hän myös tarkastelee, miten ja missä olosuhteissa käytännön implikaatiot käytännön odotusten luomina ja vahvistamina syöttävät takaisin otaksumiin, lujittavat niitä ja vahvistavat edelleen diskurssin tukahtumistendenssejä. Tämä otaksumien ja implikaatioiden tarkastelu ja niiden keskinäisiä finalisaatiosuhteita koskeva »malli» muodostavat sen viitekehyksen, jolla Ahonen lähtee erittelemään varsinaisia julkisten toimenpiteitten evaluaatiodiskursseja.

Ensimmäinen sovellutus koskee viittä yhteiskuntatieteellistä otetta (tai oteryhmää), joita on pyritty soveltamaan julkisten toimenpidekokonaisuusien arvioinneissa. Nämä otteet ovat: 1) oikeustieteelliset toimenpiteitten laillisuutta arvioivat otteet, 2) tilin- ja kirjanpidolliset tehokkuutta ja tuloksellisuutta arvioivat otteet, 3) toimenpiteitten tehokasta toteuttamista arvioiva organisaatioanalyttinen kontingenssiteoreettinen ote, 4) kustannus-hyötyanalyysi, 5) kausaalisia toimenpidevaikutuksia erittelevä polkuanalyttinen ote. Ahonen pyrkii teoreettisen kehikkonsa puitteissa yksityiskohdittain osoittamaan, miten näissä otteissa esiintyy sellaisia »postivistisia» tai »hermeneuttisia» otaksumakokonaisuuksia, jotka saattavat ja erittäin usein todella johtavat otteiden tuottaman diskurssin tukahtumiseen. Tarkastelu on kuitenkin yleistä ja teoreettista eikä sen yhteydessä vielä tarkastella kriittisen tutkimuksen, »anti-subjektin», mahdollisuuksia taistella diskurssin tukahtuneisuutta vastaan. Kuitenkin tarkastelu täsmentää mielenkiintoisella tavalla Ahosen alkuperäistä käsittekeemaa ja osoittaa, miten diskurssin lähtökohtaotaksumat poliittisen ja hallinnollisen diskurssin vaikutuksista hajoavat, toisin sanoen kohdentuvat eri tavalla evaluaation kohteena olevien eri aktoreiden (aktoriryhmien) toimintoihin ja miten tiedon finalisaatioprosessit monimuotoistuvat.

Tekijän toinen sovellutus kohdistuu alaltaan erittäin suppeaan ja konkreettiseen kohteeseen, Suomen valtiontalouden tarkastusviraston itseään, julkisia toimenpiteitä ja niitä tuottavia virastoja ja laitoksia koskevaan diskurssiin. Tässä analyysissä Ahonen tarkastelee ensin valtiontalouden tarkastusviraston »autodiskursssia», oman asemansa ja tehtäviensä määrittystä ja siinä esiintyviä lähtökohtia. Toiseksi Ahonen erittelee yksityisten tarkastuskertomusten muodostamaa kokonaisdiskursssia, jota hän käsittelee eräänlaisena »reifikoituneena» luonnonkaltaisena todellisuutena. Jotta hän pääsisi käsiksi tähän diskurssiin sen moninaisten tekstien läpi, käyttää hän tiivistämis- ja supistamismenetelmänä faktorianalyysia, jota hän tosin pyrkii tulkitsemaan diskurssiteoreettisesti niin käytön kuin faktoreiden tulkinnankin osalta.

Ahonen päätyy osoittamaan, että valtiontalouden tarkastusviraston

diskurssissa esiintyy kolmea diskurssityyppiä (tai diskurssien perustelutyyppejä): laillisuusarviointia, tuloksellisuusarviointia ja tehokkuusarviointia. Näitä diskurssimuotoja Ahonen erittelee ja arvioi käsittekeistonsa puitteissa. Kun tarkasteltavat diskurssimuodot ovat tulleet jälleen (aikaisemmin käsitelyihin yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen evaluaatiosovelluksiin verrattuna) muutaman askeleen lähemmäksi varsinaista poliittista ja hallinnollista diskurssia, tapahtuu niiden lähtökohtaotaksumien aktorikohtaisessa kohdentumisessa entistä enemmän hajoamista ja tiedon finalisoitumisprosessit edelleen monimuotoistuvat ja muuttuvat entistä poliittisemmiksi.

Näiden käytännön diskurssimuotojen yleisen identifioinnin, erittelyn ja arvioinnin jälkeen Ahonen lähtee paikantamaan missä ja miten nämä diskurssityypit esiintyvät Suomen valtionhallinnon eri aloilla. Tämän paikantamisen tarkoituksena on osoittaa, missä mitään tyyppiä edustavaa tukahtunutta arviointidiskurssia voi löytyä ja missä kriittinen tutkimus »anti-subjektina» voi taistella arvioivan keskustelun tukahtumista vastaan. Samaan »anti-subjektin», ts. kriittisen analyysin ja erittelyn strategian ja toimintamahdollisuuksien analyysiin tähtää myös Ahosen empiirisen tutkimuksen toinen osuus, jossa hän erittelee, millä valtionhallinnon alueilla esiintyy muita valtiontalouden tarkastusviraston diskurssin kanssa kilpailevia tai sitä täydentäviä julkisten toimenpiteitten arviointidiskursseja. Tähän tarkasteluun liittyy myös eräänlainen korporativismin analyysi, niiden valtakeskusten (establishment) erittely, jotka tukevat näitä erityyppisiä diskursseja.

Edellä esitetty tutkimuksen yleinen logiikka kuvaa vain sen pelkistetyn luurangon. Tutkimuksessa on runsaasti teoreettista ja metodologista keskustelua, jonka perustana on sellaisten strukturalistien ja post-strukturalistien, kuten Kristevan, Derridan ja Foucault'n kirjoitukset; Greimasin semioottinen diskurssiteoria; ja Anthony Giddensin ja Roy Bhaskarin erittelyt yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ongelmista, luonteesta ja mahdollisuuksista. Tutkimuksessa on myös eritelty yhteiskuntatieteellisiä julkisten toimenpiteitten arviointidiskursseja, jotka hajoavat oikeustieteellisestä tarkastelusta aina kustannus-hyöty-analyysiin saakka. Ja lopuksi tutkimus käsittelee myös erilaisia käytännön toimenpidearviointeja aina valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksista läkiesitysten perusteihin saakka. Tutkimuksessa on siis sekä syvyyttä että laajuutta pelottavassa määrin.

Tutkimuksen heikkoudet johtuvat odotetusti juuri sen samanaikaisista syvyy- ja laajuuspyrkimyksistä. Jänneväli Greimasista ja Bhaskarista valtiontalouden tarkastusviraston yksityisiin (ja usein yksinäisiin) tarkastajiin on pitkä. Heikkoja kohtia tai jopa aukkoja löytyy niin analyytisistä kehitelmistä kuin konkreettisista »empiirisistä» diskurssien erittelyistä. Analyytisellä tasolla voi ongelmalliseksi todeta monitasoisen käsittekeiston osien yhteen-

liittämisen. Ongelmana voidaan myös nähdä väitöskirjan esittäjän oma kriittiseen yhteiskuntateoriaan liittyvä »anti-subjektin» asenne, joka näkee yhteiskunnan vain diskurssina, jonka orjuuteen ihmiset vapaaehtoisesti alistuvat ja josta he voivat vapautua vain »kriittisen analyysin ohikiitävässä pisteessä». Kuitenkin on todettava, että Ahosen väitöskirjan juoni on jännittävä ja mukaansatempaava ja logiikan heikkous on täsmentämättömyyttä, ei epäloogisuutta. Empiirisissä diskurssierittelyissä vaivaa kohteena olleiden »tekstien» esittelyn niukkuus. Niinpä niistä yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen evaluaatiosovellutuksista joita eritellään puhutaan erittäin yleisin termein. Samoin todellista tekstiä valtiontalouden tarkastusviraston diskurssin erittelyssä löytyy vain viraston »itse-esittelyn» ja »itse-erittelyn» osalta. Muuten lukija joutuu tyytymään melko kuivaan faktorianalyysien variaabeleihin luetteloon – ja itse tutkijan esittämiin mehukkaimpiin mutta dokumentoimattomiin toteamuksiin yksityisten tarkastusraporttien kielestä.

Tutkimuksen heikkoudet ovat edellä esitetyissä kohdissa ilmeiset. Sen positiivisiin ansioihin kuuluu uuden tarkastelukulman avaaminen, oivallinen irrottautuminen vakiintuneen tutkimuksen ja evaluaatiomuotojen jähmettyneestä kielestä sekä erityisesti sen osoittaminen, miten diskursseja ja tekstejä voidaan konkreettisen yksityiskohtaisesti ja kriittisesti lähestyä. Valtiontalouden tarkastusviraston diskurssin ja sen rinnakkaisdiskurssien erittely avaa meille myös uutta näkökulmaa suomalaiseen todellisuuteen, sen politiikkaan ja hallintoon. Juuri kaksi viimeksi mainittua väitöskirjan ansiota merkitsevät uutta aluevaltausta suomalaisessa valtio-opin ja hallinnon tutkimuksessa. Harvasta väitöskirjasta voi tätä vakaumuksellisesti ja rehellisesti sanoa.

Ilkka Heiskanen