

Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista



Pekka Kettunen

TIIVISTELMÄ

Vaikuttavuuden arviointi merkitsee toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen todentamiseen. Koulutuksen piirissä voidaan kysyä, saiko opetus aikaan sille asetettuja tavoitteita, tai johtiko innovaatio-ohjelma innovaatioiden kasvuun. Vaikuttavuudesta puhutaankin paljon ja sen arvioinnin uskotaan johtavan toiminnan tehostumiseen. Artikkelissa tarkastellaan vaikuttavuuden arvioinnin metodisia lähtökohtia sekä sen soveltamista organisaatioiden johtamiseen. Vaikuttavuuden arviointiin liittyy erilaisia haasteita. Yksi keskeisiä haasteita on nk. muiden vaikuttavien tekijöiden poissulkemisen vaikeus. Opetustoiminnassa esimerkiksi opetuksen ohella oppimistuloksiin vaikuttavat myös mm. oppilaan motivaatio, osaaminen ja sosiaalinen ympäristö. Tähän haasteeseen on vaikuttavuuden arvioinnissa pyritty vastaamaan koeasetelmalla sekä realistisen arvioinnin keinoin. Johtamisen kannalta vaikuttavuuden arviointi on lähellä suorituksen johtamista ja siihen liittyy samankaltaisia ongelmia. Vaikuttavuuden arviointi tarjoaa myös mahdollisuuksia kehittää organisaatioiden johtamista kohti pohdintaan toiminnan päämääristä.

Avainsanat: Vaikuttavuus, vaikuttavuuden arviointi, johtaminen, koeasetelma, realistinen arviointi

ABSTRACT

Impact assessment has become a buzz word of our times. The article asks what impact assessment is about, what kind of methodological choices it offers, and thereafter how effectiveness is connected to leadership. Leadership is about finding the best ways to fulfill the goals of the organization. Impacts seem hence to belong to

leadership. Looking more closely it seems that the methodological problems are huge, and only a part of public policies can easily accommodate to this kind of management. For the rest, the road is paved by elementary research and finding out the role of the intervention vis-à-vis the result.

Keywords: effectiveness, impact assessment, RCT, realistic evaluation, management

1. JOHDANTO

Vaikuttavuus on tämän hetken muotiasana. Vaikuttavuus merkitsee palvelun tai intervention aikaansaamaa tulosta. Koulutus esimerkiksi pyrkii saamaan aikaan oppimista ja valmiuksia, terveydenhuolto terveyshyötyjä ja yritystuki kasvua ja työpaikkojen lisääntymistä. Vaikuttavuuden arvioinnin tehtävän on selvittää, tapahtuuko näin. Vaikuttavuutta vaaditaan monella taholla. Soteuudistuksen yhtenä tavoitteena on, että ”sosiaali- ja terveystieteissä otetaan käyttöön tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toimintatavat” (<http://alueuudistus.fi/mika-on-sote-uudistus>). EU:n rakennerahasto-ohjelmien arviointioppaan mukaan ”For the 2014+ period, the Commission wishes to redress this balance and encourage more evaluations at EU, national and regional level, which explore the impact of Cohesion Policy interventions on the well-being of citizens, be it economic, social or environmental or a combination of all three.” (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf).

Suomessa on jo useita vuosia harjoitettu tulosjohtamista ja vaikuttavuus onkin ilmiönä lähellä tätä. Molemmista on kyse perinteisen prosessipainopisteen siirtämisestä kohti aikaansaannoksia. Tulos-käsite ei sinänsä yksiselitteisesti viittaa samaan kuin englannin ”outcome”,

mikä osaltaan lienee hämärtänyt keskustelua. Toisaalta ”tuloksellinen” viittaisi enemmän ”outcome” tyyppiseen vaikutukseen.

Mistä vaikuttavuuspuheen lisääntymisessä on kyse? Toimivatko julkiset toimintaohjelmat, julkiset palvelut, huonosti? Yleisellä tasolla voidaan todeta, että julkiset toimintaohjelmat toteutuvat varsin hyvin (Mullen & Shuluk 2010). Koulut tuottavat laadukasta oppimista (PISA), terveydenhuolto vastaa yhä vaikeampiin haasteisiin ja vanhustenhuolto, pienestä yskähtelystä huolimatta, vastaa kysyntään. Tosin tavoitteisiin nähden tulokset ovat vaatimattomampia tai ainakin on epäselvää kuinka pitkälti vaikkapa seuraavat tavoitteet toteutuvat: ”Peruskoulun tulee pyrkiä kasvattamaan oppilaansa tasapainoiseksi, hyväkuntoiseksi, vastuuntuntoiseksi, itsenäiseksi, luovaksi, yhteistyökykyiseksi ja rauhantahtoiseksi ihmiseksi ja yhteiskunnan jäseneksi”; ”Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava vastuullaan olevien asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja saatavuudesta yhdenvertaisesti koko alueellaan”; ”Kasvatus- ja perheneuvonnalla tarkoitetaan asiantuntija-avun antamista kasvatus- ja perheasioissa sekä lapsen myönteistä kehitystä edistävää sosiaalista, psykologista ja lääketieteellistä tutkimusta ja hoitoa”. Esimerkit kuvaavat enemmänkin tavoitteiden kuin tulosten ongelmia. Köyhyys, epätasa-arvo, rasismi, rikokset, ongelmat eivät ole poistuneet, mutta julkiset toimintaohjelmat pyrkivät eri tavoin lieventämään näitä.

Olisiko vaikuttavuuden arviointi keino parantaa tulosta? Mihin vaikuttavuuden korostus tähtää? Vaikuttavuuden arvioinnissa on kyse joko valvonnasta ja julkisten varojen tehokkaasta käytöstä (value for money), tai tätä lähellä olevasta, työn kehittämisestä tutkimustiedon avulla. Valvonnan näkökulmasta suoritettu vaikuttavuuden arviointi voi vääristää toiminnan luonnetta ja antaa joko liian positiivisen tai liian negatiivisen kuvan vaikuttavuudesta. Vaikuttavuudesta käyty keskustelu muistuttaa tulosohjauksesta käytyä keskustelua (Pollitt 2013) ja artikkelissa tarkastellaan vaikuttavuustiedon käytön haasteita johtamisen kannalta. Palveluihin liittyviä työmenetelmiä voidaan kehittää arvioimalla vaikuttavuutta, mutta tämä edellyttää systemaattista tiedonkeruuta ja ohjelmateoreettista työskentelyä ennen kuin luotettavaa tietoa on saatavilla (Chen 2005; Dahler-Larsen 2005).

Tässä artikkelissa kysytään, miten vaikuttavuus voisi toimia osana johtamista ja työikäntöjä. Tässä tarkoituksessa tarkastelen aluksi vaikuttavuuden käsitettä ja sen jälkeen vaikuttavuuden arvioinnin menetelmiä ja niiden ympärillä käytävää keskustelua. Tämän jälkeen tarkastelen kysymystä vaikuttavuusarvioinnin suhteesta johtamiseen. Tulosohjauksella on Suomessa jo pitkä perinne, mutta miten vaikuttavuuteen perustuva johtaminen eroaa siitä vai eroaako. Johtopäätöksissä tiivistetään havainnot ja esitetään kokoavia päätelmiä vaikuttavuuden arvioinnin kehityskaaresta tulevaisuudessa.

2. VAIKUTTAVUUDEN KÄSITTEESTÄ

Vaikuttavuus merkitsee tavoitteen ja tuloksen välistä yhteyttä. Julkisille toimenpiteille asetetaan tavoitteita ja mikäli toimenpiteiden avulla saavutetaan tavoitteet, toiminta on vaikuttavaa. Englanninkielinen termi ”what works” (Davies ym. 2000) kuvaa hyvin vaikuttavuuden arvioinnin luonnetta. Määritelmä viittaa kausaalisuhteeseen toimenpiteen ja tuloksen kesken, saatiinko toimenpiteellä aikaan siihen kohdentuneet odotukset. Toimenpiteet voivat saada myös aikaan laajempia vaikutuksia, niin positiivisia kuin negatiivisiakin (Vedung 2009), mutta vaikuttavuudessa on kyse nimenomaan *tavoitteisiin sidotuista tuloksista*.

Laajasti ottaen vaikuttavuus liittyy hyvään toimeenpanoon. Julkisten ohjelmien (policy) toimeenpanohan merkitsee sitä, että ohjelmalle asetetun tavoitteet toteutuvat. Toimeenpanon tutkimus kuitenkin keskittyy yleensä moniorganisaatoriseen toimeenpanoon, prosessiin, pikemminkin kuin ruohonjuuritasolla yksittäisen palvelun toteutukseen. Tosin toimeenpanotutkimuksessa käydyssä keskustelussa (Hill & Hupe 2014) kiinnokohdaksi muotoutui juuri ruohonjuuritason tarkastelu. Ns. bottom-up lähestymistavan mukaan julkisohjelmien toimeenpanossa tapahtuu paljon luovuutta ja paikallisiin olosuhteisiin soveltamista. Benny Hjern ym (1981) tarjosivatkin policy communityn käsitettä kuvaamaan toiminnan luonnetta. Lähestymistavassa lähdetään liikkeelle jostakin kollektiivisen toiminnan ongelmasta ja katsotaan sitten millaista toimintaa tai toimijoita ongelman ympärillä on. Julkishallinnon organisaatio saattaa tässä tarkastelussa jäädä sivuosaan kun katsotaan

vaikkapa työmarkkinoita ja rekrytoinnin kysymystä. Toiminnan kuvaaminen tällä tavoin oli kuitenkin vastoin tavanomaista tapaa tarkastella yksittäisen organisaation toimintaa ja eri syistä keskustelu ajautuikin umpikujaan (Hill & Hupe 2014).

Vaikuttavuuden ytimessä on vaikeus eritellä aikaansaataa ja muiden tekijöiden aiheuttamaa vaikutusta (Vedung 2009). Esimerkiksi terveyskampanja tähtää kansalaisten terveiden elämäntapojen lisäämiseen. Odotettu tulos on siten elämäntapojen muutos. Rakennerahastovaroin tuettu yritystuki taas voi tähdätä yrityksen kasvuun ja kansainvälistymiseen. Kriittinen kysymys on se, onko interventio, kampanja, aiheuttanut muutoksen vai onko se jonkun muun tai joidenkin muiden tekijöiden aikaansaamaa?

Toinen ehkä vakavampi, ongelma liittyy havaintojen yleistettävyyteen. Arvioinnissa kysytään mitä ohjelma, uudistus tai interventio sai aikaan ja voidaanko vastaava tulos saada aikaan myös toisenlaisissa olosuhteissa. Yleensä interventioilla on tietyt tavoitteet ja on jopa mietitty indikaattoreita, jotka kertovat tuloksista. Usein joudutaan kuitenkin keskustelemaan siitä, miten tulokset käsitteellistetään ja miten ne mitataan (Dahler-Larsen 2005). Tällainen *ohjelmateoreettinen* työskentely edellyttää laajamittaista keskustelua ohjelman tai intervention tavoitteista ja käsityksistä siitä, mikä edistää tavoitteiden toteutumista ja kuinka tämä voidaan todentaa (esimerkiksi päihderiippuvuuden väheneminen, terveellisten elämäntapojen vahvistuminen, suvaitsevaisuus). Tutkimuksen ja päätöksenteon vuoropuhelu ei useinkaan korosta riittävästi sitä, että tutkimus ei ole yhtenäinen alue. Ajatellaan vaikkapa sellaisia tutkimusalueita kuin psykoterapia, demokratia, ja työllisyyspolitiikka. Kaikissa näissä on merkitystä siltä, keneltä kysyy tai mitä tieteellistä koulukuntaa kuuntelee.

Kolmanneksi, varsin suuri osa julkisesta toiminnasta on palveluja. Palvelut ovat lähtökohdaisesti vuorovaikutteisia tapahtumia. Tulosten saannin kannalta on keskeistä, että asiakas on motivoitunut ja tekee oman osansa. Suurin mahdollisuus tässä on silloin kun julkinen toimija kontrolloi tilannetta, kuten kouluympäristö tai sairaala. Toisessa ääripäässä ovat terveysvalitus ja avoin päihdetyö, joissa interventio koskettaa vain ohuesti arkielämää ja pyrkii vaikuttamaan siihen.

Kaiken kaikkiaan siis vaikuttavuuden kysymys kytkeytyy julkisten toimintaohjelmien luonteeseen. Mikäli toiminta on välitöntä ja toimintaohjelman tai intervention kontrolloimaa, tulos on helpommin kytkettävissä interventioon, kuin jos toiminta on pitkäkestoista ja intervention tuottajan ulottumattomissa. Suuri osa julkista toimintaa on pikemminkin jälkimmäisen termin kuvattavaa ja vain pieni osa kontrolloitua toimintaa. Joskus interventioiden vaikuttavuutta pyritään kohentamaan kasvattamalla kontrollin astetta, mutta tällöin voivat vastaan tulla kansalaisten oikeudet ja julkisen legitimitettiin puute.

Vaikuttavuuden arviointi on lisääntynyt viime vuosina. Suomessa kasvu liittyy erityisesti terveydenhuollon palveluihin. Terveyspalveluissa puhutaan terveyshyödyistä tai käypähoidosta (<http://www.kaypahoito.fi/web/kh/suosituksset>). Käypä hoito -suositukset ovat riippumattomia, tutkimusnäyttöön perustuvia kansallisia hoitosuosituksia.

Vastaavasti terveydenhuollossa yksittäisillä lääkäreillä ja sairaanhoitajilla on tietoa siitä, miten terveydenhuolto saavuttaa tavoitteitaan. Valtakunnallisella terveydenhuollon organisaatiolla THL:llä on puolestaan menetelmien kehittämisen yksikkö, joka voi tarkastella laajempien aineistojen avulla yleisempiä terveydenhuollon vaikuttavuuteen liittyviä kysymyksiä. Vaikuttaa siltä, että tieto terveydenhuollon menetelmien vanhentumisesta tulee usein tutkimuksen taholta, esimerkiksi liittyen tietyn menetelmän toimivuuteen. Terveydenhuollon alalla toimii myös kansainvälinen järjestö Cochrane collaboration, joka luokittelee menetelmien tulostietoa (<http://finland.cochrane.org/fi>)

Koulutuksen alueella perusyksikkötasolla jokainen koulu tekee omaa arviointiaan, ja osaa sanoa miten oppilaat pärjäävät eri oppiaineissa. Yleisempään kysymykseen miten koulutus toimii vastaavat puolestaan sekä koulutuksen arvioinnin organisaatiot (www.karvi.fi) sekä tutkimuslaitokset eri yliopistoissa. Tällöin voidaan tarkastella vaikkapa vanhempien koulutustason merkitystä oppilaan menestykselle tai suomalaisten koulujen tasoa määrättyssä oppiaineessa. Systemaattisen vaikuttavuuden arvioinnin tarkastelutavan muodostaa puolestaan Pisa-arviointi jonka avulla voidaan vastata kysymykseen, mitkä tekijät selittävät keskeisesti oppilaan menestystä tietyissä oppiaineissa. (<https://ktl.jyu.fi/pisa>)

Kolmas esimerkki koskee rakennerahastojen toimintaa. Tähän astinen tapa selvittää rakennerahasto-ohjelmien tuloksia on ollut varsin pinnallinen, perustuen lähinnä työpaikkojen ja projektien lukumäärään. Uusien toimintaohjeiden mukaan tulee jäsenvaltioiden kohentaa toimintaohjelmien arviointia. Ohjeiden (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf) mukaan mikäli mahdollista tulee tarkastella koeasetelmaa, tai mikäli tavoitteet eivät tähän riitä, pitää muulla tavalla pyrkiä selvittämään onko tavoitteet saavutettu. Esimerkiksi tarkasteltaessa Kaste-ohjelman hankkeiden tavoitteita ja tuloksia (sekä loppuraportteja että arvioita), voitiin todeta niiden olevan varsin pinnallisia. Eräässä hankkeessa oli koulutettu työntekijöitä ymmärtämään uutta tietoa työssään, ja arviointiraportissa tyydyttiin kertomaan kuinka monta työntekijää oli osallistunut koulutukseen. Selvää olisi, että tulisi tiedustella työntekijöiltä, heidän palattuaan työhön, oliko koulutuksesta hyötyä ja millä tavoin uusia tietoja on käytetty (Kettunen 2013).

Arvioinnin aluella tärkeä toimija on myös EU. Komissiossa on arviointiyksikkö (http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/index_en.htm) ja esimerkiksi käynnissä olevaa ohjelmakautta koskevilla ohjeissa esitetään vaikuttavuuden arvioinnin ohjeita. Vaikuttavuuden arviointi on metodologisen kehittämisen alueella jakautunut erilaisiin koulukuntiin, kuten yhteiskuntatieteissä tavallista. Yhtäällä toimivat tilastollisiin menetelmiin ja parivertailuun uskovat, ja toisaalla laadulliseen analyysiin ja realistiseen arviointiin luottavat (ks seuraava luku).

3. VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN MENETELMÄT

Vaikuttavuuden arvioinnissa keskeinen kysymys on, onko juuri interventio aiheuttanut muutoksen? Esimerkiksi Evaluation- aikakauskirjassa on vuosina 2010–2017 ilmestynyt noin 20 artikkelia, joissa esiintyy termi impact, effectiveness, tai evidence. Lisäksi kysymystä ovat sivunneet realistisen arvioinnin metodeja käsitelleet artikkelit. Vastaavasti tulosohjauksen arvioinnista (performance) on julkaistu ko. ajanjaksona noin kymmenen artikkelia.

Befani ja Stedman-Bryce (2016,) tiivistävät vaikuttavuuden arvioinnissa käytössä olevia metodeja seuraavasti. Kaikissa näissä metodeissa on kyse intervention etenemisen kartoituksesta sekä vastaamisesta kysymykseen, mitä interventio sai aikaan.

Contribution Analysis requires the creation of a 'causal chain' where each link represents an intermediate outcome, associated with risks that might prevent it from taking place and assumptions that need to hold if the intermediate outcome is to materialize. Systems-Based Evaluation allows for complex interrelations to emerge among programme components, resources, actors, and intermediate outcomes. Realist Evaluation, finally, requires the identification of one or more Context-Mechanism-Outcome (CMO) configurations that explain in-depth why certain links do or do not materialize in the Theory of Change, illustrating in detail the reasoning behind the decision-making of specific actors.

Kaiken kaikkiaan interventioiden toimivuuteen (what works) keskittyvät artikkelit ovat olleet hyvin esillä ja erilaisia vaikuttavuuden metodologiaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty ahkerasti. Periaatteessa tätä ongelmaa on yritetty ratkoa kahdella eri tavalla. Ensinnä, satunnaistetun koeasetelman avulla ja toiseksi tapaustutkimus-asetelman avulla. Satunnaistettu koeasetelma (RCT) tarjoaa lähtökohtaisesti luotettavimman tavan tutkia asiaa (Mullen & Streiner 2008). Asetelma vastaa lääketutkimuksen tapaa verrata uutta lääkettä saavia ihmisiä lumelääkettä saaviin. Vastaavasti voidaan verrata uuden toimintamuodon toteutusta vaikkapa koulussa sellaiseen kouluun, jossa uutta menetelmää ei toteuteta. Mikäli tarkastelussa on kaksi kaikilta ominaisuuksiltaan samanlaista ryhmää, tulisi vain toisessa ryhmässä toteutetun intervention näkyä eroavuutena intervention toteutuksen jälkeen. Tässä tutkimusasetelmassa tehdään aluksi lähtötilanteen arviointi (base-line) ja toinen arviointi toteutuksen jälkeen. Koeasetelman vastaus muiden mahdollisten tekijöiden vaikutukseen on satunnaistaminen, onhan vertailuryhmissä oletettavasti samanlaisia vaikuttavia tekijöitä. Yleistettävyyden kannalta koeasetelmaa

pidetään parhaana mahdollisena menetelmänä, sillä se perustuu yleensä suuriin aineistoihin.

Koeasetelmaa on arvosteltu monin eri tavoin. Eräs tämän tutkimustavan kriittinen kohta on parien vertailtavuus (Chen 2005; Gray et al. 2008). Mahdollisia eroja synnyttävät lähtökohdan erilaisuus, tarkasteltavan ilmiön luontainen kehitys (maturation), kohderyhmien muutos ja ryhmien sekoittuminen (treatment diffusion) (Clarke 1999). On myös pidetty eettisesti kyseenalaisena, mikäli vain toiselle potilasryhmälle tarjotaan uutta hoitomenetelmää, mutta toinen jätetään ilman. En näe eettisiä ongelmia siinä, että pilotointi koskee jotakin menetelmää, jota esimerkiksi vuoden kokeilun jälkeen, mikäli tulokset ovat hyviä, voidaan käyttää laajemmin. Suurempi ongelma on siinä, että parivertailu ei pureudu intervention ytimeen. Kun tutkitaan vaikkapa koulukiusaamista ja tässä tarkoituksessa toteutetaan kiusaamisen vastainen kampanja osassa kouluja ja verrataan niitä toisiin kouluihin, joissa kampanjaa ei ole toteutettu, ei tutkimustulos kerro mitään itse menetelmän toimeenpanosta. Vaikeutena voi olla päätellä onko interventio se vaikuttava tekijä, vai onko esimerkiksi huomion kiinnittäminen kouluihin, kynnynksen aleneminen puuttua kiusaamiseen, se ratkaiseva tekijä.

Toinen lähestymistapa voidaan nimetä tapaustutkimukseksi tai realistiseksi arvioinniksi. Se lähtee siitä, että selvitetään mahdollisimman tarkasti intervention toteutuminen ja siihen vaikuttavat tekijät. Tällaisen mallintamisen avulla voidaan sanoa mikä vaikuttaa mitenkään kenenkin kohdalla (Pawson & Tilley 1997; Blom & Morén 2011). Lähestymistavan taustalla on käsitys kontekstin merkityksestä. Pawson ja Tilley (emt.) muotoilevat asian niin, että interventio vaikuttaa generatiivisiin mekanismeihin, jotka toimivat tietyssä kontekstissa. Kun vaikkapa sosiaalityöntekijä keskustelelee asiakkaan kanssa, hänen tulisi saada selville mikä (mekanismi) aikaansaa riippuvuutta, tai siitä irti pääsyä, ja mitkä tekijät ympäristössä (esimerkiksi sosiaaliset suhteet, asuminen) vaikuttavat näihin mekanismeihin. Ruotsalaisten Björn Blomin ja Stefan Morénin (2011) mukaan keskeistä sosiaalityössä (ja muissa palvelutehtävissä) on palvelun käyttäjän motivaation, käyttäjän kuuleminen ja työntekijän antama palaute, unohtamatta työyhteisön vaikuttavia tekijöitä. Tässä mielessä

realistinen arviointi tulee lähelle organisaation kehittämistyötä ja kehittävää arviointia (Patton 2013).

Epäselväksi jää kuitenkin se, miten tällä tavoin rakennettua kokonaisuutta voidaan hyödyntää interventiossa. Jos esimerkiksi tiedetään, että päihdeongelman vähenemiseen vaikuttavat positiivisesti hyvät ihmissuhteet, taloudellinen turva ja vahva minäkuva niin millaisia mahdollisuuksia julkisella toimijalla on puuttua näihin? Asetelman avulla voidaan saada hyvä kuva muista vaikuttavista tekijöistä, kun taas yleistettävyyden kannalta lähestymistapa on ongelmallinen. Tosin tapaustutkimusten tulokset kumuloiduvat vähitellen ja välittävät sitten kuvaa tyyppillisistä tilanteista. Päihdehuollossa esimerkiksi voi asiakaskunnassa olla hyvin monenlaisia tapauksia, mutta oletettavasti löytyy rajatumpi määrä tyyppisiä riippuvuuteen ja kuntoutumiseen liittyviä asiakasprofileja. Tällä tavoin voidaan todentaa, millainen toimintamuoto toimii tietyssä tapauksessa.

Molempiin lähestymistapoihin liittyy yleistettävyyteen liittyviä ongelmia. RCT-tyyppisen menetelmän rajoite liittyy tiedon rajoituksiin. Mikäli interventio tehdään toisessa ympäristössä, toisella menetelmällä ja toisten asiakkaiden kanssa, ei vaikutus välttämättä ole sama. Vastaavasti kun korostetaan (paikallisen) kontekstin merkitystä, siirrettävyyds kärsiin. Chenin (2005) mukaan vaikuttavuutta voidaan tutkia ensin laboratorio-olosuhteissa (efficacy) ja sen jälkeen ”kentällä” (effectiveness) ja molemmat lähestymistavat ovat tärkeitä. Vaikuttavuuden arviointia voidaan tehdä sekä laadullisin että määrällisin menetelmin, kyse on erityyppisistä kysymyksistä ja tiedon laadusta (Töttö 2008). Tötön mukaan molempia tarvitaan ja ne vastaavat eri kysymyksiin. Laadullinen näkökulma katsoo, miten asia on, millainen ilmiö on, ja määrällinen kuinka paljon sitä on.

Voiko vaikuttavuuden arviointi saavuttaa täydellisen varmuuden, ennustettavuuden? Tämä on epävarmaa, onhan aina mahdollista, että jokin piirre tai ominaisuus vaihtelee. Tilastollisen analyysin vahvuutena on osoittaa, että vallitsee korrelaatio intervention ja tuloksen välillä. Tutkimustulosten yleistettävyys on tieteellisen tutkimuksen perusasioita. Vertailevassa tutkimuksessa esimerkiksi on viitattu juuri deduktiiviseen, kvantitatiivisen tutkimuksen näkökul-

maan erotuksena induktiivisesta. Tämä tulkinta muistuttaa vaikuttavuudesta käydyn keskustelun kulkua, eli kysytään, millainen interventio on kyseessä, millainen teoria selittää onnistumista, ja tämän jälkeen voidaan arvioida samat tunnusmerkit täyttävien interventioiden perusteella yleispätevyyttä.

Miten vaikuttavuuden arviointi sitten voisi edetä? Lähtökohtana on toiminnan luonne, mitä tavoitellaan. Tässä yhteydessä voidaan tarvita tavoitteiden selkiyttämistä. Suomessa on keskusteltu paljon esimerkiksi nuorten syrjäytymisestä. Kun pohditaan ongelman luonnetta ja tavoitteen asettamista on päätettävä, millainen on kohteen olevan ongelman luonne ja millä tavoin siihen voidaan puuttua. Kun on päästy tavoitteesta selvyyteen ja muodostettu odotuksia oletetulle vaikutukselle, niin seuraavaksi on päätettävä, millaisin välinein tulosta seurataan. Seuraavaksi on vastattava kysymykseen, oliko tulos intervention aikaansaamaa? Samalla on pohdittava mitkä muut tekijät voivat vaikuttaa tulokseen.

Kysymys tulokseen vaikuttavista muista tekijöistä tekee vaikuttavuuden kysymyksestä vaikean. Pohdin seuraavaksi kysymystä kontrollin näkökulmasta. Julkiset toimintaohjelmat eroavat toisistaan eri tavoin. Eräs näkökulma asiaan on kontrolli, mutta se liittyy myös tavoitteiden asettamiseen. On kysymyksiä, joissa julkinen toiminta tähtää spesifiin tavoitteeseen ja tavoitteen saavuttaminen voidaan todentaa. Tyypillinen tapaus tästä on terveydenhuolto kliinisenä toimintana. Se pyrkii parantamaan sairaudet ja voi osoittaa mikä menetelmä toimii. Myös opetuksessa on määrätty tavoite, peruskoulussa hyvinkin spesifi, Koululaitos ei kuitenkaan ole kovin hyvä seuraamaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista, tai se ei yksin kontrolloi tuloksia. Kolmantena tyyppinä ovat ohjelmat, jotka perustuvat tavoitteisiin mutta toimenpiteissä on epävarmuutta, kuten terveystkampanjat. Päihteiden terveyshaitoista on olemassa tutkimustietoa, mutta puuttuu välineitä saada muutettua kansalaisten käytöstä. Neljäntenä tyyppinä ovat toimet, joissa sekä tavoitteet että toimet ovat määrittämättömiä. Kulttuuritoimissa esimerkiksi pääosa julkisesta rahoituksesta suuntautuu kulttuurin tukeen ilman täsmällistä odotusta siitä, miten sen tulisi vaikuttaa kansalaisiin (Kettunen 2016, Hood & Margetts 2007). Myös innovaatiopolitiikalle on tyyppillistä tarkkojen

odotusten puuttuminen. Innovaatiopolitiikassa voi tarkoituksena olla myös sivuvaikutusten aikaansaaminen, tai pyrkimys niihin (Vedung 2013) Vedung kutsuu näitä perversseiksi tuloksiksi, mutta suomeksi tarkempi käsite lienee sivuvaikutus. Sivuvaikutusten tuominen mukaan tarkasteluun laajentaa kysymystä huomattavasti. Sivuvaikutukset voivat olla suoria tai epäsuoria, suunniteltuja tai yllätyksellisiä tai positiivisia tai negatiivisia. Organisaation tehtävänä voi olla tuottaa sivuvaikutuksia, mutta yleensä ne ovat, termin mukaan, vain satunnaisia seurauksia toiminnasta. Rajanveto voi joskus olla vaikeaa. Peruskoulun tehtäviin kuuluu opillisten taitojen kehittäminen, mutta koulutus voidaan nähdä myös väylänä kansalaisuuteen.

4. VAIKUTTAVUUS JA JOHTAMINEN

Kuten edellä tuotiin esille, vaikuttavuustiedon tuottamiseen liittyy erilaisia haasteita. Moniin julkisiin palveluihin liittyy ehdollisuutta, joka syntyy ympäristötekijöiden asettamista vaikutuksista aikaansaatavaan tulokseen. Kuinka siis vaikuttavuustietoa voisi parhaiten kytkeä johtamiseen? Vaikuttavuus liittyy palveluiden ja interventioiden toimivuuteen (what works). Kun toimivuus on varmistettu, voidaan palvelua tuottaa vakuuttuneena siitä, että se tuottaa juuri tavoiteltuja palveluja. Johtamisen kannalta onkin siten kysymys vaikuttavuustiedon saamisesta prosessien varmistamiseksi pikemminkin kuin prosessin hylkäämisestä.

Organisaatiot tähtäävät toiminnallaan erilaisiin suorituksiin. Johtamisen tärkeä funktio on siten varmistaa, että työntekijät työskentelevät organisaation päämääriä ja tuloksia edistäen (Virtanen & Stenvall 2010, Niiranen ym. 2010). Vaikuttavuuden arviointi näyttäisi siten sopivan hyvin ja tukevan johtamista.

Johtamisen kannalta vaikuttavuus merkitsee huomion kiinnittämistä organisaation aikaansaamiin tuloksiin. Oppilaitoksella tulokset liittyvät opittuihin taitoihin ja niiden hyödyntämiseen työelämässä, sosiaalialan organisaatiolla turvalliseen elämään ja hyvinvointiin. Asiakasmuutoksen ohella julkiset toimintaohjelmat voivat tavoitella monenlaisia asioita. Johtamisen kannalta keskeistä on se, miten vaikuttavuuden nostaminen tärkeäksi muuttaa organisaation toimintatapaa, mukaan lukien johtamista.

Voiko johtaminen perustua suoritukseen? Stenvallin ja Virtasen (2012) mukaan suoritus on tärkeä näkökulma organisaation toiminnassa. Vastaavasti sosiaalityössä Kananoja ym. (2008) suosittelivat vaikuttavuutta tärkeäksi näkökulmaksi toiminnan onnistumiseen. Mainituissa johtamiskirjoissa käsitellään varsin vähän sitä, miten vaikuttavuus tietoa voisi paremmin kytkeä johtamiseen. Virtasen ja Stenvallin (2010, 234) toteavat, että suorituksen johtamisen keskeisiä tulokellisuus käsitteitä ovat tulos ja vaikutus. Tulos tarkoittaa toiminnan myötä syntynyttä välitöntä lisäarvoa. Lisäarvo voi organisaatiotasolla olla esimerkiksi asiakkaiden kokemus hyötyä, jota voi mitata erilaisilla asiakastytyväisyyssmittareilla. Vaikutuksella tarkoitetaan välittömän lisäarvon lisäksi kaikkia välillisiä vaikutuksia, joita organisaation ja sen yksittäisten työntekijöiden toiminnasta on.

Virtanen ja Stenvall (2010, 236–237) toteavat, että ylimmän johdon on varmistettava se, että organisaatiohierarkian kaikilla tasoilla suoritusta johdetaan aidosti, mikä edellyttää organisaatioyksikkökohtaisten tavoitteiden asettamista ja toiminnan tulosten ja vaikutusten mittaamista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin kaikissa yksiköissä.

Tarkastelemalla vaikuttavuutta, voidaan työtä painottaa tulokselliseen suuntaan. Edellä todettiin luotettavan tiedon saannin vaikuttavuudesta olevan hankalaa. Toisaalta organisaation johtamisen kannalta tiedolla on erilaisia käyttöarvoja. Ylimmällä johdolle ja sidosryhmille riittää karkeampi tietoa, viite siitä, että toiminta pääosin toimii asetettujen tavoitteiden mukaan. Poliittisia päättäjiä tällainen tieto auttaisi vertailemaan eri interventioiden kustannuksia ja hyötyjä ja harkitsemaan mistä palvelu hankitaan. Kun kunnilla on paljon harkintavaltaa sen suhteen, miten ne toteuttavat palvelut, vaikuttavuustieto voisi auttaa kuntia tässä harkinnassa. Tällaisia kuvaajia ovat esimerkiksi toimintaan osallistuvien asiakkaiden määrä tai suoritustaso. Ammatillisissa opinnoissa esimerkiksi on joillakin opintoaloilla suuri keskeyttämisprosentti ja tämän tulisi herättää johtoa puuttumaan ja korjaamaan toimintaa.

Ruohonjuuritasolla toimivien työntekijöiden näkökulmasta kyse on enemmänkin siitä miten kehittää omaa työtään. Työntekijöillä on yleensä hiljaista tietoa siitä, miten tuloksia

saadaan aikaan, minkä asiakasryhmän kohdalla palvelu toimii paremmin ja minkä kohdalla huonommin, ja millaisia tekijöitä toimii joko myötävaikuttaen tai vastasukaan asiakastyön lähiympäristössä. Asiakastyötä tekevillä ei välttämättä ole voimaroja tai taitoja lähteä kartoittamaan yleiskuvaa palvelun toimivuudesta. Vaikuttavuuden arvioinnin kytkeminen arkityöhön ei ole helppoa. Työntekijöiden kannalta kyse on ajattelunmuutoksesta, oman työn systemaattisesta analysoinnista ja sen mukanaan tuomista hyödyistä. Julkisten palvelujen ytimessä ovat erilaiset professiot, jotka vastaavat toiminnasta. Vaikuttavuutta koskeva tieto kyseenalaistaa lähtökohtaisesti työntekijöiden valtaa. Tässä mielessä kritiikki näyttöperustaisen arvioinnin manageriaalisista motiiveista (Oscarsson 2011) on perusteltua. Toisaalta demokratian olemukseen kuuluu vastuunalaisuus ja siten ei ole perustetonta vaatia myös palveluista vastaavilta ammattilaisilta tietoa työn tuloksista. Weberiläinen työn perinne painottaa toimenpiteitä, ei vaikutuksia ja tässä mielessä vaikuttavuus voi merkitä radikaalia työkuvaan muutosta.

Julkisten palvelujen asiakkaiden kannalta kysymys vaikuttavuudesta on moniulotteinen. Ensinnä asiakkaiden tai palveluiden käyttäjien suhde palveluihin vaihtelee jonkin verran, Osalle asiakkaista palvelu ei ole vapaaehtoinen ja kiinnostus toiminnan onnistumiseen on oletta-vasti rajattu. Suuressa osassa palveluja kuitenkin asiakkailta on kiinnostusta siihen, miten toiminta onnistuu. Asiakkaalla ja työntekijällä voi olla erilainen käsitys siitä, mitkä ovat onnistumisen kriteerit. Kysymys liittyy palveluiden käyttäjien tietojen hyödyntämiseen. THL:n Parassos-hankkeessa (Virkki ym. 2011) hyödynnettiin palveluiden käyttäjien tietoja kyselyn avulla, Pelkän tyytyväisyyden sijaan kysely luotasi sekä palveluprosessin sujuvuutta että tarpeiden tyydytystä. Tällainen asiakaskokemusten kartoitus (Kettunen & Möttönen 2011; Vedung & Dahlberg 2013. Stenvall & Virtanen 2012) on paikallaan missä tahansa toiminnassa, jotta voidaan tietää ovatko asiakkaat periaatteessa tyytyväisiä toimintaan. Asiakkaat voidaan nähdä hyötyjinä, mikäli vaikuttavuuden arvioinnin kautta päästään parempiin palveluihin.

Vaikuttavuuden kytkeminen organisaation toimintaan ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Mikäli vaikuttavuuden arvioinnissa korostetaan

tulosten näyttämistä, se voi johtaa tulosten vääristelyyn ja oman toiminnan ylikorostamiseen. Pollitt (2013) käyttää esimerkkeinä tällaisista väärinkäytöksistä esimerkiksi tulosmittarin aikaansaamaa vääristymistä organisaation huomion kohdistumisessa sekä vuosikiertoon liittyvää tulostavoitteen strategista seuranta. Pollitt (emt., 349) kysyy millaisia seurauksia tulostiedolla käytöllä voi olla organisaation toimintalogiikan kannalta: käyttö voi olla rituaalista, rankaisevaa, resurssivaateiden kriteeri, oppimista kehittävä, vaikuttaa päätöksiin toiminnan jatkamisesta tai päättämisestä, olla osa urakehitystä tai jäädä arkistoon ja käyttämättä. On kuitenkin huomattava, että tulosmittarit eivät yleensä koske vaikuttavuutta, vaan ainoastaan organisaation tuottamia tuotoksia. Yliopistojen tapauksessa mittarit koskevat esimerkiksi tuotettuja tutkintoja, julkaisuja ja kansainvälistä vaihtoa. Vaikuttavuudesta kertoisivat opiskelijoiden työllistyminen sekä julkaisujen aikaansaama yhteiskunnallinen keskustelu ja yhteiskunnalliset muutokset.

Lena Lindgren (2011) on huolestunut siitä, kuinka lisääntynyt toimintojen arviointi voi johtaa kontrollin kasvuun. Arvioinnin avulla voidaan vertailla työmenetelmiä, tutkia ongelmien perusteita ja yhdistää tutkimustietoa ja käytäntöä. Huonossa tapauksessa vaikuttavuuden arviointi johtaa siihen, että vääristetään tuloksia ja pakotetaan tulosten määrittämiseen ilman riittävää paneutumista asiaan. Esimerkiksi Englannissa toteutettua sosiaalityön perheohjelman arviointia tarkastelleen artikkelin (Gregg 2010) mukaan ohjelmasta tehtiin poliittisia päätelmiä, jotka eivät vastanneet arviointien kriittisiä havaintoja. Mitä enemmän on painetta tuottaa tulostietoa, sitä enemmän muodostuu yrityksiä esittää pinnallista tai vääristävää tietoa (Strassheim & Kettunen 2014). Vaikuttavuustiedosta ei saisi muodostus uutta valvonnan välinettä vaan toiminnan kehittämisen väline. Hyvä mittaaminen on selkeää ja työntekijät ymmärtävät sen merkityksen.

Kaiken kaikkiaan johtaminen on murrosvaiheessa. Mikäli vaateet vaikuttavuudesta voimistuvat, johtamisen katsetta tulee kääntää kohti tuloksia. Tämä ei olekaan huono vaihtoehto, mikäli siihen on riittävät edellytykset. Mikäli operatiivisella toimijalla on vaikeuksia osoittaa mikä on intervention tulos, niin syntyy oletettavasti kiu-

sausta kehittää tapoja kiertää asiaa. Huonossa tapauksessa joudutaan vähin äänin palaamaan edelliseen tuotos-pohjaiseen johtamiseen, johon ainakin on riittävät edellytykset. Hyvässä tapauksessa taas löydetään keinoja määrittää johtamisen alue, vaikka tuloksen saavuttamiseen liittyisi suurta epävarmuutta. Eräs tapa edetä tähän suuntaan olisi lähteä liikkeelle alusta, ja kysyä mikä on toiminnan perusluonne. Kun on rakennettu käsitys siitä, mitä tavoitellaan ja miten, voidaan alkaa kerätä tietoa, tapahtuuko tällaista muutosta. Näin edetään vaihe vaiheelta ja haetaan varmuutta. Loppujen lopuksi jää kuitenkin se epävarmuus mikä koskee suurta osaa julkisista toiminnoista ja yritys hälventää tätä epävarmuutta.

Hyvä johtaja luo edellytyksiä organisaation toiminnalle ja tukee suorittavaa tasoa. Johtamismallit vaihtelevat tiukemmasta löysemään, mutta kaikissa vuorovaikutus johdon ja suorittavan portaan välillä on keskeinen. Vaikuttavuuden kannalta asia koskee koko organisaatiota. Mikäli vaikuttavuutta lähdetään selvittämään, edellyttää se tavoitteiden selkitystä ja pohdintaa siitä, miten toimenpiteiden tuloksia voidaan arvioida, mitata.

Kuten edellä todettiin, vaikuttavuuden arviointi edellyttää joko organisaation omaa panostusta asiaan tai tutkimustiedon vahvaa kytkentää palveluiden tuloksellisuuden arvioimiseksi. Esimerkit osoittavat, että vaikuttavuuden arviointi on laaja kysymys, joka edellyttää eri organisaatiotasojen osallisuutta ja panostusta. Koska sekä tässä artikkelissa selostetut koemenetelmä että realistinen arviointi ovat voimavaroja ja aikaa vaativia, ei organisaatioilla yleensä ole mahdollista yksin ryhtyä tällaiseen toimintaan. Tässä mielessä tarvitaan myös edellä selostetun kaltaisia instituutioita, joiden keskinäisen yhteistyön kautta voidaan edetä vaikuttavuuden arvioinnissa. Vaikuttavuuden arviointia voidaan myös pitää tutkimuksen roolin korostamisena. tutkimusperustainen. Kaiken kaikkiaan vaikuttavuuden johtaminen vaatii uutta näkökulmaa. Tärkeää on pohtia eri menetelmien tavoitteita ja tarkastella sitä, miten voidaan selvittää ovatko tavoitteet toteutuneet.

Miten vaikuttavuus sitten sopii johtamisteoriaan. Verrattuna tulosjohtamiseen, joka operoi sovitulla tulosmittareilla (performance indicator PI), siirtää vaikuttavuuden näkökulma paino-

pistettä organisaation aikaansaamiin tuloksiin, muutokseen toiminnan kohteessa. Tämä merkitsee epävarmuuden kasvua, ovathan tällaiset muutokset yleensä monen eri tekijän aikaansaamia. Kuten edellä tarkasteltiin, vain harva julkinen toimintaohjelma, tai interventio, voi kontrolloida toimintaympäristöä niin, että joka kerta saataisiin aikaan sama, ennalta oletettu tulos. Tavallisempaa on, että se on eri tekijöiden (intervention, ympäristötekijöiden, asiakkaan toiminnan) yhteistulos.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Vaikuttavuuden arviointi ei oletettavasti edisty lähivuosina radikaalisti, sen metodiset ongelmat ovat perustavaa laatua. Kun kysymystä katsotaan poliittisten päättäjien näkökulmasta, on syytä torjua odotukset nopeista ja luotettavista näyttötiedoista. Vaikuttavuudessa ei ole kyse niinkään epäonnistumisesta, ohjelmathan toteutuvat hyvin, vaan epämääräisistä tavoitteista, ja työn kehittämisen välineistä. Kuten arvioinnissa yleensäkin myös vaikuttavuuden tarkastelussa voidaan painottaa joko kontrollia tai kehittämistä (Vedung 2009). Demokraattiseen järjestelmään kuuluu kontrolli, mutta sen tulee heijastaa toiminnan luonnetta eikä vääristää sitä. Mikäli tarkasteltavasta toiminnasta ei ole selkeää kuvaa vaikuttavuuden arvioimiseksi (evaluability), on painopiste asetettava aluksi kehittävää arviointiin. Kansainvälisesti kohdentuu esimerkiksi kehitysyhteistyöhön tällä hetkellä painetta nostaa esille hyvin toimivia toimintamenetelmiä (Holma & Kontinen 2011).

Oletettavasti vaikuttavuuden arviointi etenee lähivuosina erityisesti tutkijoiden ja interventiosta vastaavien työntekijöiden vuoropuheluna. Tutkijat tuovat prosessiin voimavaroja ja analyttistä taitoa, käytännön edustajat tuottavat aineistoa ja tarjoavat keskustelukumppanuutta. Osin on kyse myös makrotason poliittisista päätöksistä, onko esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena työllistyminen avoimille työmarkkinoille vai kuntoutuminen (Kotiranta 2008).

Vaikuttavuuden arvioinnin metodiset ongelmat ovat suuria. Toisaalta, vaikka täysin luotettavaa tietoa ei saataisi esille, niin karkeampi kuva palvelujen onnistumisesta on edistysaskel. Vaikuttavuutta voidaan tarkastella joko toimin-

nan kehittämisen tai kontrollin näkökulmasta. Kehittäminen merkitsee toiminnan tulostavoitteiden asettamista yhdessä työntekijöiden kanssa. Kontrolli taas viittaa ulkoapäin tuleviin vaihteisiin.

Kun suuri osa julkisen toiminnan tavoitteista on julkisen sektorin suoran kontrollin ulkopuolella, vaikuttaa vaikealta lisätä tulosten käyttöä ohjausvälineenä suuressa määrin. Vaikuttavuus jää pikemminkin työn kehittämisen välineeksi, jonka avulla voidaan löytää entistä parempia tapoja edistää tavoitteita. Ideaalitapauksessa voitaisiin verrata keskenään erilaisia toimintatapoja ja löytää optimaalisia tapoja edistää yhteisesti sovittuja tavoitteita. Ideaaliin on kuitenkin vielä matkaa.

Julkiset toimintaohjelmat eivät aina toteudu tavoitteiden mukaan. Ingramin ja Mannin (1981) mukaan syitä voivat olla esimerkiksi ohjelman tavoitteiden merkityksen vähentyminen yhteiskunnan muuttuessa. Toiseksi ohjelman onnistuminen voi olla tulkinnallinen kysymys: Onko lasi puolityhjä vai puolillaan. Yleensä ne, jotka alun perin ovat suhtautuneet ohjelmaan kriittisesti, ovat hanakampia sanomaan, että ohjelma on epäonnistunut. Kolmanneksi hyväkään organisaation johtaminen ei auta, mikäli makrotason muutokset vievät pohjaa organisaation toiminnalta. Vaikuttavuuden arvioinnin ensiaskeleena on siis oltava organisaation tavoitteiden päivitys ja konkretisointi, joka muodostaa pohjan odotuksille tuloksista. Kun vaikuttavuuden viitekehys on muodostettu, on lädyttävissä erilaisia tapoja mitata ja arvioida tuloksia. Tällaisia eri tarkoitukseen sopivia mittareita on olemassa runsaasti.

Viime aikoina on myös puhuttu erityisesti sosiaali- ja terveystalouden muutoksesta kohti asiakaslähtöisyyttä. Tällöin ammattilaisen rooli vähenee tai muuttuu, enemmän tilannekohtaiseksi, ja vuorovaikutukseksi sekä kuunteluksi. Johtaminen kannalta tämä merkitsee myös sitä, että kaikkea ei voida määrittää etukäteen, vaan työntekijöillä tulee olla harkinnanvaraa. (Koivuniemi ym. 2014).

Edellä on myös viitattu useaan kertaan, että julkiset palvelut eivät voi tavoitella tuloksia mekaanisesti, vaan muut tekijät vaikuttavat. Monissa asiakaspalveluissa asiakkaan oma rooli ja asiakkaan lähiympäristö ovat tärkeitä tekijöitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita lähtökohtaisesti si-

tä, että julkisella interventtiolla ei olisi merkitystä. Esimerkiksi päihdetyössä voi sosiaalityöntekijöillä tms. olla ratkaiseva vaikutus. Mikäli havaitsisi että interventiolla ei ole mitään merkitystä, tulee tällöin tietysti vetää johtopäätökset.

Hyvä johtaminen luo työntekijöille edellytykset työlle, organisaation tavoitteiden luomiselle, ja puolustaa organisaatiota myös ulkopuolella (Niiranen ym. 2010). On tärkeää ymmärtää, että vaikuttavuus ei ole samaa kuin tulosajattelu ja että se vaatii huomattavasti enemmän panostusta. Siksi hyvä johtaja torjuu myös pinnalliset epäilyt organisaation vaikuttavuudesta.

Hyvä johtaja luo edellytyksiä työntekijöille, ja mikäli halutaan pohtia vaikuttavuutta tulisi ensin katsoa miten tavoitteet, toimenpiteet ja tulokset ovat yhtenäisiä, mitä tiedetään tuloksista, ja pyrkiä sitten selvittämään mitä vastaavista menetelmistä tiedetään. Tällaisia pyrkimyksiä on jo ollut monissa organisaatioissa, joissa on ymmärretty vaikuttavuuden merkitys. Hyvä johtaja hakee tukea tähän. Hyvässä vaikuttavuuden johtamisessa on kyse siitä, miten toimenpiteet saavuttavat niitä tavoitteita, joita organisaatiolla on.

Kaiken kaikkiaan kyse on siitä, miten organisaatiot voivat siirtyä prosessin painotuksesta

aikaansaannoksiin ja vielä askelta pitemmälle, vaikuttavuuteen. Muutos ei merkitse sitä, että jokainen organisaatio joutuisi keräämään tietoa ja analysoimaan, vaan pikemminkin sitä, että sille mitä organisaatio tekee, on tutkimuksen tuki. Organisaation toimenpiteet ovat siis tutkimuksessa osoittautuneet sellaisiksi, jotka toimivat hyvin ja saavat aikaan. Tämän argumentin vastaparina on huomautus tutkimuksen sisäisistä jännitteistä, jolloin ei voida vain todeta, että tutkimuksen näyttö riittää, vaan täytyy tarkastella mihin tutkimus perustuu. Erään käsityksen mukaan voidaan vaikuttavuuden arvioinnissa puhua metodien hierarkiasta, niin että luotettavin olisi tilastotieto, ja heikoin tapaustutkimus. Kyse on siis ennen kaikkea yleistettävyydestä.

Vaikuttavuuden arvioinnin kytkeminen johtamiseen edellyttää yhteisymmärrystä organisaation tavoitteista ja välineitä arvioida näiden tavoitteiden saavuttamista. Yksipuolinen mittareiden käyttöönotto voi vääristää kuvaa organisaation toiminnan merkityksestä ja luoda paineita organisaation työntekijöille. Arviointiin kuuluu myös kriittinen näkökulma (Pohjola 2001). Kenen intressejä organisaatioissa palvelee vaikuttavuudesta kertovien tulosmittareiden käyttöönotto?

LÄHTEET

- Befani, B. & Stedman-Bryce, G. (2016) Process Tracing and Bayesian Updating for impact evaluation. *Evaluation* 23: 42–60.
- Blom, B. & Morén, S. (2011). Analysis of generative mechanisms. *Journal of Critical Realism*. Vol 10(1) pp. 60–79.
- Chen, H. (2005) Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness. Thousand Oaks: Sage.
- Clarke, A. (1999) Evaluation research. An Introduction to Principles, Methods and Practice. London: Sage.
- Dahler-Larsen, P. (2005) Vaikuttavuuden arviointi. Helsinki: Stakes.
<https://www.julkari.fi/handle/10024/77071>
- Davies, T.O. & Nutley, S. & Smith, P. (Eds) (2000) What works? Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press.
- Gregg, D. (2010) Family intervention projects: a classic case of policy-based evidence (Evidence based policy series). London: Centre for Crime and Justice Studies (King's College London).
- Gray, M. & Plath, S. & Webb, S. (2008) Evidence-based social work: a critical stance. New York: Routledge.
- Hill, M. & Hupe, P. (2014) Implementing public policy. Third edition. London: Sage.
- Hjern, B & Porter, D. (1981) Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies* 2: 211–227.
- Holma, K. & Kontinen, T. (2011) Realistic evaluation as an avenue to learning for development NGOs. *Evaluation* 17:181–192.
- Hood, C. & Margetts, H. (2007) The Tools of Government in the Digital Age. Houndmills: Basingate.
- Ingram, H. & Mann, D. (1981) Policy Failure: an Issue Deserving Analysis. Sage Yearbook in Politics and Public Policy. London: sage.
- Kananaoja, A., Niiranen, V. & Jokiranta, H. (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Kettunen, Pekka (2013) Meta-arviointi kolmen Kaste-hankkeen vaikuttavuuden arvioinnista, Muistio sosiaali- ja terveysministeriölle. Julkaisematon.

- Kettunen, P. (2016) Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen (The effectiveness of cultural policy). Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuksen edistämisyhteisö. Sähköinen julkaisu. www.cupore.fi/julkaisut.php.
- Kettunen, P. & Möttönen, S. (2011) Asiakkuuden rajat ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kansalaisyhteiskunta 2: 57–68.
- Koivuniemi, K., Holmberg-Marttila, D., Hirsso, P. & Mattelmäki, U. (2014) Terveystuonon kompassi. Avain asiakkuuteen. Helsinki: Duodecim.
- Kotiranta, T. (2008) Aktivoimisen paradoksit. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto
- Lindgren, L. (2011) Utvärderingens baksidor. Teoksessa Björn Blom, Stefan Moren, Lennart Nygren, Utvärdering i socialt arbete. Utgångspunkter, modeller och användning. Stockholm: Natur & Kultur, s. 88–100.
- Mullen, E.J. & Streiner, D. L. (2008) The Evidence for and Against Evidence-Based Practice. *Brief Treatment and Crisis Intervention* 4: 111–121.
- Mullen, E. J. & Shuluk, J. (2010) Outcomes of social work intervention in the context of evidence-based practice. *Journal of Social Work* 11: 49–63.
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010) Johtaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus.
- Oscarsson, L. (2011) Utvärdering och evidensbaserad. In Blom, B. & Moren, S. & Nygren, L. (eds) *Utvärdering i socialt arbete. Utgångspunkter, modeller och användning*. Stockholm: Natur & Kultur, p. 183–198.
- Patton, M. (2010) *Developmental Evaluation Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Press.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997) *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pohjola, A. (2001) Projektiarvioinnin sitoumusten jännitteitä. Teoksessa Pirkko Vartiainen, toim., *Näkökulmia projektiarviointiin*. Tampere: Finnpublishers, s. 53–68.
- Pollitt, C. (2013) The logics of performance management. *Evaluation* 19: 346–363.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012) Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma.
- Strasheim, H. & Kettunen, P. (2014) When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts, and mechanisms. *Evidence & Policy* 10: 259–277.
- Töttö, P. (2008) Pirullisen positivismin paluu. Tampere: Vastapaino.
- Vedung, E. (2013) Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions. Teoksessa Lennart Svensson, Göran Brulin, Sven Jansson, Karin Sjöberg, toim., *Capturing Effects of Projects and Programmes*. Lund: Studentlitteratur, s. 35–62.
- Vedung E. & Dahlberg, M. (2013) *Demokrati och brukarutvärdering. Andra upplagan*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Virkki, T. & Vartiainen, A. & Kettunen, P. & Heinämäki, L. (2011) Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Parasuudistuksesta. Raportteja 56/2011. Helsinki: Terveystuon- ja hyvinvoinnin laitos.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010) *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.