

Arvioinnin kolme osallista

Reijo Laukkanen

Arvioinnilla on selkeä tehtävä. Se on hyödyn tai arvon määrittäminen. Arviointia käytetään järjestelmien ja ohjelmien toimivuuden ja tulosten selvittämiseen. Arvioinnilla pyritään siis käytännön hyötyihin. Näin ollen arvioinnin tilaajien ja tekijöiden pitäisi olla hyvin kiinnostuneita, miten evaluaatio tulisi tehdä, jotta tällaisiin hyötyihin päästäisiin. Tästä on kiinnostunut myös Suomen arviointiyhdistys ry (FES). Sen jäsenkunta edustaa sekä julkisen että yksityisen sektorin eri tahoja.

Suomen arviointiyhdistys ry:n hallituksen toimeksiannosta tähän Hallinnon tutkimuksen numeroon toimittamani artikkelikokoelma koostuu neljästä kirjoituksesta. Niistä pohdinnan lähtökohtana yhdessä on arvioinnin tilaajan, kahdessa arvioinnin tekijän ja yhdessä arvioinnin kohteen näkökulma. Vaikka peruslähtökohdat ovat olleet nämä, kirjoituksissa on tietysti ollut välttämätöntä katsella samanaikaisesti useampaakin kuin vain yhtä näkökulmaa.

Lähtökohtana näille kolmelle perspektiiville on se, että arviointi näyttäytyy kullekin toimijalle erilaiselta sen mukaan, mihin kukin toimija sijoittuu arvioinnin kentässä. Monet lähtevät siitä, että arviointi voi palvella kerrallaan vain yhtä isäntää ja tarkoitusta. On kuitenkin myös näkemyksiä, joiden mukaan yksittäistä arviointia voitaisiin käyttää useampaan kuin vain yhteen tarkoitukseen, jolloin se palvelisi parhaimmillaan sekä toimeksiantajan että arvioinnin kohteen päätöksentekoa (esim. Rutman 1990 ja Laukkanen 1998).

Arviointitoiminta on uutta, mutta se on myös vanhaa perua. Vanhaa se on siinä mielessä, että julkishallinnossa on kauan käytetty joitakin arvioinnin muotoja. Esimerkiksi tarkastustoiminnalla meillä Suomessakin on pitkä perinne. Uutta se on siinä mielessä, että arviointi-termi on vakiintunut meillä yleiseen käyttöön vasta viime vuosina,

että arviointia on edellytetty julkishallinnon kaikilla sektoreilla ja tasoilla yhä systemaattisemmin vasta toistakymmentä vuotta, että meillekin on syntynyt arvioitsijoiden ammattikunta, että arvioinnin menetelmissä on edistytty käyttämään erilaisia tutkimustapoja, että arviointia varten on perustettu julkisia ja yksityisiä laitoksia ja että arvioinnista keskustellaan niitä varten perustetuilla omilla tieteellisillä ja ammatillisilla foorumeillaan.

PROSESSIN HALLINTA

Arviointipolitiikasta arvioinnin hyödyntämisen optimoinnin kannalta ovat kirjoittaneet monet, mm. Dennis Palumbo (1989), Aaron Wildavsky (1993), Carol Weiss (1999) sekä Eleanor Chelmsky ja William Shadish (1997). He korostavat arviointiprosessin käytännöllistä hallintaa ja sitä, että tilaajan ja arvioitsijan roolit painottuvat prosessin eri vaiheissa eri tavoin. Aivan keskeisen tärkeätä on toimeksiantajan kysymysten selkeys ja arvioitsijan antamien vastausten kirkkaus sekä tulkinta.

Kysymys on siis hyvästä arviointikäytännöstä, jota nyt suomalaisen kokemuksen perusteella hahmottaa arvioinnin tekijä Markku Temmes (2004). Hän keskittyy julkishallinnon arviointikulttuuriin ja puhuu arvioinnin protokollasta eli siitä, miten arvioinnin tekijän ja sen tilaajan suhde olisi hyödyllistä nähdä. Protokolla edustaa hyvää arviointikäytäntöä, jossa määritetään tilaajan ja arvioitsijan roolit ja vastuut. Onkin hyödyllistä jatkaa eri hallinnonaloja kattavaa keskustelua hyvästä arviointikäytännöstä. Eettinen ulottuvuus tulee varmasti saamaan siinä keskeisen roolin.

Markku Temmes (emt.) korostaa arvioinnin itsenäisyyttä ja riippumattomuutta arviotavan toiminnan kehittäjistä (myös Kaakinen 2004).

Itsenäisyys edellyttää myös paineensietokykyä ja siviilirohkeutta esittää toimeksiantajalle epämieluisiakin tuloksia. Arvioitsijalta edellytetään siis tutkijan ammattietiikkaa. Arviointitoiminnan uskottavuuden kannalta tällainen suoraselkäisyys ja avoimuus on aivan oleellista. Arvioitsijoiden pitää myös huolehtia siitä, että arvioinnit tehdään ammattitaidolla (Kauppi 2004).

Riippumattomuuden vaatimus on johtanut taisteluun siitä, kuka saa tehdä arviointia. Kysymys on arvioinnin uskottavuudesta. Tämä oli yksi keskeisiä tekijöitä, kun opetustoimessa 2003 arvioinnin tilaajan ja rahoittajan roolit haluttiin erottaa toiminnan kehittämisestä vastuussa olevien roolista. Suomalainen kehitys ei kuitenkaan ole tässä mitenkään ainutlaatuinen, sillä samoin on käynyt muuallakin.

ARVIOINTI JA POLITIIKKA

Monet tieteentekijät näkevät itsensä yhteiskunnallisista arvoista riippumattomiksi totuudensijöiksi. Petter Portinin (2004) mielestä arvovapaata tiedettä ei kuitenkaan ole olemassa. Hän katsoo, että jo tutkimusongelman valinta merkitsee arvovalintaa (tutkijan arvovalinta). Arviointi ei ole tieteen tekemistä, mutta tieteellisiä menetelmiä käyttävät evaluaattoritkin joskus kuvittelevat olevansa riippumattomia politiikasta. Tällainen ajattelu on kuitenkin harhaa, sillä arvioinnissa sidos arvoihin ja politiikkaan on vieläkin vahvempaa kuin vapaassa tutkimuksessa (Laukkanen 1998). Arvioinnissa arvioitsija joutuu omaksumaan lähtökohdakseen toimeksiantajan arvot (toimeksiantajan arvovalinta). Vallitsee suuri yksimielisyys siitä, että ollakseen hyödyllinen, arviointihankkeella pitää olla selkeä toimeksianto. Arvioitsijan pitäisi tietää, mitä arvioinnin tilaaja haluaa saada arvioinnilla selville. Hyödyllistä voisi olla myös tietää, miksi tilaaja haluaa arviointitietoa.

Arvioinnin yltiömielistä eroa poliittisista käyttötarkoituksista ei siis ole viisasta probakoida, vaan tulisi nähdä, että arvioinnin pitää palvella toimeksiantajaa ja toiminnan kehittäjiä. Päätäntävaltaa vahvasti hajauttavassa järjestelmässä arvioinnin toimeksiantaja, joka edustaa hallinnollista keskusvaltaa, ei välttämättä kuitenkaan ole tärkein kehittämisestä vastaava taho, sillä restukturoivista päätöksistä tärkeimmät saatetaan tehdä organisaation alemmilla tasoilla.

Arvioinnin riippumattomuuden ideologia lähtee ajatuksesta, että arvioinnin tekijä tuottaa arviotavasta toiminnasta tai ilmiöstä tietoa itsenäisesti ja ilman, että toiminnan suuntaamisesta vastaavat päätöksentekijät pääsevät sanelemaan, millaisiin johtopäätöksiin tulisi päätyä. Keskeistä riippumattomuudessa on itsenäisyys tiedonhankinnassa ja päätelmissä.

Arvioinnin tekijöille voi kuitenkin syntyä monia intressisidoksia, kuten Juha Kaakinen (2004) tuo esille. Ne eivät välttämättä vähene sillä, että arviointia yritetään eristää jonkinlaiseen akateemiseen tyhjiöön yhteiskunnallisen päätöksenteon ulkopuolelle, sillä ollakseen olemassa arvioinnilla on aina poliittinen ulottuvuus. Arvioinnin nousu voi kuitenkin kääntyä arvioinnin merkityksen vähenemiseen, jos voidaan alkaa nähdä, että evaluaattorit alkavat laistaa vastuutaan kertoa asioista vapaasti ja ilman toimeksiantajien indoktrinaatiota.

KUKA PELKÄÄ ARVIOINTIA?

Barry MacDonaldin (1987) esittämä arvioinnin poliittinen luokitus jakaa arviointitutkimukset kolmeen ryhmään. Byrokraattinen evaluaatio tuottaa tietoa vain tilaajalle, joka ei alista tuloksia yleiseen tarkasteluun. Tuloksia ei siis julkisteta. Autokraattinen evaluaatio tunnustaa tutkijan oikeuden tuloksiin. Ne julkaistaan, ja tiedeyhteisökin pääsee näin kommentoimaan tuotettua raporttia. Demokraattinen evaluaatio on tietopalvelua koko yhteisölle arvioitavan ohjelman ominaisuuksista. Tällaiseen arviointiin kuuluu usein myös luottamuksellisuus. Oleellista tässä luokittelussa on siis, miten avoimesti ja kenelle arvioinnin tuloksista kerrotaan, miten arviointia voidaan arvostella ja ketä arvioinnilla palvellaan.

Aina avoimuus ei ole arviointien tilaajille välttämättä helppoa. Joskus arvioiteja saatetaan pimittää tai ne rajataan sillä tavalla, ettei päättäjälle tule epämieluisaa tietoa. Arvioinnin tilaajan näkökulmaa tarkasteleva Hannu Kauppi (2004) korostaa, että tilaajalla voi olla ristiriitaisia odotuksia. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa arviointi koskee tilaajan omaa toimintaa. Vaikka tilaajalla on tarve saada pätevää ja hyödyllistä tietoa, arvioinnin toimeksiannolla voidaan rajata pois poliittisesti kiusallisia kysymyksiä. Saatetaan haluta tehdä päätöksiä ilman, että arvioitsija sotkeutuu kertomaan tällaisista asioista omia näke-

myksiään. Tähän tilaajalla on tietenkin oikeus, mutta tällaiset rajaukset on hyödyllistä tunnistaa.

Arvioinnin kohteen näkökulmasta kirjoittava Inari Salonen (2004) kuvaa arviointistrategiaa, johon kuuluu myös osia, joissa ilmeisen oleellista on arviointien luottamuksellisuus. Hän nostaa esille myös vaaran, että arviointi alkaa työllistää arvioinnin kohteita kohtuuttomasti ja että arviointit kohdistuvat joidenkin arvioinnin kohteiksi joutuneiden mielestä kysymyksiin, jotka eivät tuota heille sellaista olennaisimpaa tietoa, jota he tarvitsisivat työnsä kehittämisessä. Salosen artikkeli on uraa uurtava, sillä aiemmin kohteen näkökulmasta ei juurikaan löydy tekstejä.

Arviointitoiminta vie runsaasti yhteiskunnan taloudellisia ja henkisiä resursseja. Arviointi on muodissa. Niinpä on erittäin tärkeää kiinnittää lisääntyvää huomiota myös arviointitiedon aktiiviseen käyttöön. Kaikkia arviointeja ei ehkä välttämättä tehdä siinä tarkoituksessa, että jokainen tuotettu arviointiraportti saa perusteellisen käsittelyn, jossa pohditaan, onko arvioitu toiminta tavoitteiden mukaista vai ei, ja mitä tulisi tehdä, jos vastaus on kielteinen. Päätäjällä on oikeus tähänkin, sillä eihän sen tarvitse alistaa päätöksistään arvioinnille. Vaarana tällöin pahimmillaan kuitenkin on arviointitoiminnan ritualisointi, jolloin keskeistä tilaajalle on antaa yleisölle vain näkemys, että se seuraa asioita, vaikka päätöksiä interventioista ei käytännössä tehdä. Tämä olisi myös kovin kallista veronmaksajien sumutusta.

TILAAJA - PÄÄTTÄJÄ?

Arvioinnin lisääntymisen nykyiseen laajuuteen on kirjoituksissa nähty johtuvan New Public Management -ohjelman suosituksista, Euroopan Unionin komission ohjeista, talouden kriisiytymisestä ja päätäntävällän hajauttamisesta (Kaakinen 2004, Kauppi 2004, Temmes 2004). Näistä päätäntävällän hajauttaminen ja talouden kriisiytyminen on monissa analyyseissä nostettu aivan keskeiseksi tekijäksi (Weiler 1990), jolloin lähtökohtana on Habermasin korostama hallintopoliitiikan perustelukriisi. Kun ei voida tarjota lisää rahaa, eikä halua palata tiukkaan hallinnolliseen sääntelyyn, pitää löytää uusia perusteluja muutosta vaatimuksille. Arviointitoiminta erityisesti hajautetun päätäntävällän kontekstissa perustuu juuri tähän. Se tuo päätäjille tietoa, mutta perus-

telee muutoksia myös käytännön toimijoille.

Onkin hyödyllistä tiedostaa, kuka on todellinen päättäjä, eli kuka voi hyödyntää arviointia. Julkishallinnossa vastaus kysymykseen vielä neljännesvuosisata sitten oli hyvin helppo: hallintohierarkiassa ylemmällä tasolla oleva päättää ja alemmalla tasolla oleva toteuttaa. Nyky-Suomessa näkymä ei kuitenkaan ole enää läheskään näin selkeä, sillä paikallisella tasolla kaikilla hallinnonaloilla on huomattavaa omaa päätäntävältä. Erityisesti yksityisellä sektorilla on annettu yhä suurempaa operationaalista vastuuta käytännön toimijoille, tulosten tekijöille. Julkinen sektori seuraa tätä kehitystä.

ARVIINTI YHDISTÄÄ

Kirjoitukseni alussa oli mieluisaa todeta, että Suomen arviointiyhdistys ry:n jäsenkunta edustaa eri tahoja ja aloja. Sama koskee myös tämän artikkelikokoelman kirjoittajia. On myös kiinnostavaa kertoa, että nyt nähtävä kunkin kirjoituksen luonnoksesta pyysin ja sain referee-lausunnot kahdelta eri tieteenalaa edustavalta henkilöltä. Näistä lausunnoista saamani kokemus kertoo, että arvioinnista pystytään keskustelemaan asiantuntevasti ja kehitysmahdollisuuksia osoittaen yli tieteenalarajojen. Arviointi yhdistää eri taustasta tulevia tutkijoita ja praktikkoja. Vieraalta tieteenalalta tulevat tekstit herättivät kiinnostusta refereissa, sillä niiden katsottiin tuovan uusia ajatuksia ja lähestymistapoja, joita todettiin voitavan käyttää jatkossa myös oman alan arvioinneissa. Oman toiminta-alueen (tieteenalan) ulkopuolisia arviointikäytäntöjä ei siis tunnetta kovin hyvin.

Arvioinnissa monitieteisyys olisi monesti ideaali, mutta sen toteutukseen saattaa olla vielä pitkä matka. Meidän tulisi yhä enemmän päästä keskusteluihin, joissa arviointia katsotaan eri tieteenalojen parhaiden käytäntöjen valossa.

LÄHTEET

- Chelmsky, Eleanor & Shadish, William R. (Eds.): Evaluation for the 21st century: A handbook. Sage, London 1997.
- Kaakinen, Juha: Arvioinnin paikka. Arviointisija intressien ristipaineessa. Hallinnon tutkimus 23 (2004): 2, s. 94-99.
- Kauppi, Hannu: Kuka tarvitsee arviointia, mihin? - Arvi-



- oinnin ristiriitaiset pyrkimykset. Hallinnon tutkimus 23 (2004): 2, s. 73-85.
- Laukkanen, Reijo: Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 5. Jyväskylä 1998.
- MacDonald, Barry: Evaluation and control of education. Teoksessa Roger Murphy & Harry Torrence (Eds.) Evaluating education: Issues and methods. Harper & Row, London 1987, s. 36-48.
- Palumbo, Dennis J. (Ed.): The politics of program evaluation. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy 15. Sage Publications, Newbury Park 1989 (1987).
- Portin, Petter: Tieteen tehtävä on palvella yhteiskuntaa. Helsingin Sanomat 10.4.2004: s. A 4.
- Rutman, Leonard: Serving management and accountability: A conflict for program evaluation. Evaluation Practice 11 (1990): 1, s. 39-43.
- Salonen, Inari: Millaista on tulla arvioituksi? - Pohdintaa koulusta arvioinnin kohteena. Hallinnon tutkimus 23 (2004): 2, s. 100-109.
- Temmes, Markku: Arviointityön autuus ja salahaadat arvioijan näkökulmasta. Hallinnon tutkimus 23 (2004): 2, s. 86-93.
- Weiss, Carol H.: Research-policy linkages: How much does social science research have? Teoksessa UNESCO. World science report 1999. Unesco Publishing/Elsevier, Paris/London 1999, s. 194-205.
- Wildavsky, Aaron: Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis., Transaction Publishers New Brunswick, 1993 (1979).