

# Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta

Markku Temmes

## ABSTRACT

Evaluation has during last decade also in Finland developed to be an important tool for the decision makers. In fact, Finland was until the 1980's a clear late-comer in evaluation activities in the administrative machinery. At the 1990's evaluation activities have fast increased at most of the administrative sectors in the Finnish administration. Step by step also the roles of evaluations and evaluators have changed to be more important. At the same time the pressures around evaluations have increased because of their greater impact. The protocol and procedures of the evaluations have, however, not enough developed to meet these new challenges. The role of the orderer has changed also to be more claiming. How well the orderers succeed in making preliminary plans for evaluations is important also to the evaluators who hope to have clear criteria and framework for their evaluation activities. The independence of the evaluators depends on how well the institutional arrangements of the evaluation have been planned. A proper evaluation procedure and protocol to rule the roles of the evaluation actors and stakeholders, is needed.

## 1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Tämänkertainen tutkimustehtävä poikkeaa tavanomaisesta siinä, että seuraavassa esitettävä analyysi perustuu ensisijaisesti osallistuvaan tutkimusotteeseen. Kirjoittajan pyrkii hahmottamaan suomalaista viime vuosikymmenen hallintouudistusten arviointitoimintaa mukana olleena arvioijana. Mukana olleen sammakkoperspektiiviä on kuitenkin pyritty laajentamaan yleisemmällä tilanearviolla, joka perustuu hallinnon kehittämisen ja siihen liittyvän arvioinnin suuntaviivojen ja vaikutusten kartoitukseen. Nämä suuntaviivat ja vaikutukset liittyvät toisaalta hallinnon uudistumisen teoreettisiin lähtökohtiin ja kansainvälisiin kehitystrendeihin. Näin rajatussa tutkimustehtävässä arviointi liittyy hallinnon kehitykseen ja hallinnon toimintojen suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan 1990-luvulla omakutun uuden ohjausjärjestelmän nykyaikaisena työvälineenä.

2. TEOREETTISTA JOHDATUSTA TÄMÄN PÄIVÄN ARVIOINTITYÖHÖN

## 2. TEOREETTISTA JOHDATUSTA TÄMÄN PÄIVÄN ARVIOINTITYÖHÖN

Arviointi on sekä teoriana että käytäntönä nuorta. Teoria on peräisin yhdysvaltalaisesta policy analysis - teoriasta, josta eriytynyt arvioinnin teoria on kehittynyt viime vuosikymmeninä organisaatio- ja hallintoteorian vanavedessä. Arvioinnin käytännöistä on voitu puhua julkishallinnon arviointitoiminnan pioneerimaissa vasta 1960- ja 1970-luvuilta alkaen (Wollmann 2003). Vasta 1980-luvulla voidaan puhua laajasta arviointitoiminnasta, joka on kytketty julkishallinnon suunnittelu- ja ohjausjärjestelmään. New Public Management- NPM-doktriini on luonut pohjan systemaattiselle arviointitoiminnalle myös julkishallinnossa (Wollmann 2003, 1-5 ja Furubo 2004). Sekä hallintouudistusten arvioinnin teorian muodostuksen että arviointikäytäntöjen Suomi on ollut perässä tulija (Ahonen 1998). Erityisesti vertailu Ruotsiin kertoo aika suuresta kehitysta-soerosta, joka on vasta viime vuosina kuroutunut umpeen (Vedung 2003).

Arvioinnin kehitys tutkimusotteesta hyvin

monissa organisoimisen ja johtamisen tilanteissa käytettäväksi pragmaattiseksi suunnittelun ja seurannan välineeksi on ollut monivaiheinen. Voimme puhua arvioinnin kehityksen sukupolvista ja kehitystasoista (Guba ja Lincoln 1981 ja Wollmann 2003). Voimme hahmottaa realistisen tai teoriavetoisen arvioinnin (Pawson ja Tilley 1997 ja Shadish, Cook ja Leviton 1991). Voimme myös paneutua Vedungin ehdottamalla tavalla arvioinnin malleihin ja kahdeksaan lähtökohtaan ja samalla ongelma-alueeseen (Vedung 2000, 35-100). Vedungin lähestymistapa on käytännöllinen analyysi, jossa arvioinnin tarkoitus, tilaajat, suorittajat, ajallinen ulottuvuus, aineiston keräysmenetelmät ja raportointi, prosessuaalinen toteutus ja vaikutusten analyysissä käytetyt keinot palvelevat arvioinnin tuloksia varmistavien näkökulmien hyödyntämistä. Vedungin tarkastelussa kohteena onkin kapea-alaisen arviointitutkimuksen sijasta arviointi, jonka toivotaan hyödyntävän päätöksentekoa. On selvää, että käyttötarkoitusten väljentyksen myötä arviointi on sekä metodiansa että käytäntöjensä pohjalta monipuolistunut mutta samalla kehittynyt käytännön työvälineeksi, joka soveltuu myös julkishallinnon ohjausjärjestelmien käyttöön.

Yhtenäisestä arviointiteoriasta tai -käytännöstä ei voida kuitenkaan puhua. Christopher Pollittin esittämä ajatus arviointiteorian ja -käytännön keskiteistä ja sen soveltuvuudesta hallinnon arviointien käyttöön, liittyy mielipide-eroihin arvioinnin tutkimuksellisuudesta ja käytännönläheisyydestä sekä soveltuvista arviointiteorioista. Erot Guba ja Lincolnin kolmannen ja neljännen arvioinnin sukupolven välillä kertovat samoista jännitteistä. Konseptuaalinen kolmas arvioinnin sukupolvi merkitsi tieteellisten viitekehysten korostamista. Konstruktiivinen neljäs arvioinnin sukupolvi rakentuu puolestaan arviointiosapuolten sekä teorian ja käytännön vuoropuheluun, jossa arvioinnin hyödynnettävyys korostuu.

Arviointitietous onkin jakautunut yhä kapeammaksi erityisosaamisen lohkoiksi. Julkisessa hallinnossa se merkitsee, että kaikilla tärkeillä hallinnon sektoreilla kuten koulutuksessa, terveydenhoidossa ja kehitysyhteistyössä jne. on omat arviointikäytäntönsä. Toisaalta tämä arvioinnin laajentuminen ja differentioituminen asettavat vaatimuksia metodiselle kehitykselle, jotta arviointeihin voitaisiin luottaa paitsi tehokkaana palautejärjestelmänä myös validina analyysinä.

Ylikansallinen EU- hallinto asettaa puolestaan arviointivaatimuksia ja normeja, jotka vaikuttavat jäsenmaiden kansallisiin arviointikäytäntöihin.

Erikoistumisen ja monipuolistumisen myötä suhtautuminen hallinnon arviointitoimintaan on muuttumassa vaativammaksi. Ei riitä, että arviointeja tehdään, vaan kysytään mitkä ovat olleet arviointien vaikutukset päätöksentekoon. Furubon esittämät tiedot Ruotsista viittaavat siihen, että arvioinneilla on enemmän merkitystä teknillisuonteisessa päätösten toimeenpanoa koskevassa päätöksenteossa kuin merkittävässä poliittisessa päätöksenteossa. Furubon mukaan tämä johtuu useista syistä, joista tärkein on poliittisten päätösten arvosidonnaisuus. Furubo ottaa tämän ohella esille arviointien sisällön ja suuntautumisen, arviointien laadun ja luotettavuuden sekä arvioitsijoiden ja poliittisten päättäjien välisten suhteiden ongelmat syinä siihen, että arviointit eivät ole juurikaan vaikuttaneet merkittäviin poliittisiin päätöksiin. Mielenkiintoinen on myös Furubon havainto, jonka mukaan merkittäviä poliittisia päätöksiä ohjaavat arviointien sijasta reagoiminen kriiseihin (Furubo 2004). Meiltä Suomesta puuttuvat tätä problematiikkaa koskevat tutkimustiedot, mutta on aika ilmeistä, että myös meillä arviointit ovat tähän mennessä vaikuttaneet enemmän hallinnon teknokratiaan kuin poliittisiin päätöksiin.

Oma näkökulmani on hallintouudistusten arviointityö. Näkökulma on varsin lähellä organisaatiomuutosten tarpeen arviointia ja organisaatiomuutosten valmistelua. Wollmann puhuukin hallintouudistusten arvioinnin ja itse hallinnon uudistustyön kaksoisuhteesta (Wollmann 2003, 1-5). Varsinainen arviointiahan ei kuulunut hallinnon uudistajien keinovalikoimaan ennen 1990-lukua, jolloin se levisi Suomessa laajemmin muidenkin julkisten toimintojen käyttöön. Hallinnon uudistuksiin liittyvän valmistelun ja muun asiantuntijatyön piirissä arviointi on osaksi korvannut aikaisemmat ns. organisaatiokomiteat, joiden toimeksiantoihin kuului yleensä myös muutostarpeiden kartoitus eli arvioiva selvitys ko. julkisen toiminnan tilasta (Temmes 2001).

Osallistuva tutkimusotteeni perustuu siihen, että olen ollut mukana 1990-luvun puolesta välistä alkaen ainakin 20:ssä, eritasoisessa hallinnon arviointihankkeessa. Olin suunnittelemassa ja toteuttamassa Suomen vuosien 1989-1995 hallinnon uudistusten arviointiohjelmia (kts.

Temmes ja Kiviniemi 1995). Tämän yleisarvioinnin vanavedessä olen ollut tekemässä mm. valtion henkilöstöpolitiikan ja johtamisen arviointia. Ensikosketus yksittäisen viraston tai laitoksen arviointiin tuli minun kohdallani KTM:n tilaamassa (Ministry of Trade and Industry 1996) Geologisen tutkimuskeskuksen kansainvälisessä arvioinnissa vuonna. Brittiläisen kollegaorganisaation pääjohtajan johdolla tehty arviointi seurasi KTM:n omaksumaa systemaattista linjaa ja pureutui suuren organisaation monitahoisiin ongelmiin (kts. Valovirta 2000). Vaikein arviointitehtäväni on tähän mennessä ollut koulutuksen hallinnon arviointitehtävä, joka valmistui loppuvuodesta 2003 (Temmes, Ahonen ja Ojala 2003). Kansainvälisissä arvioinneissa olen ollut mukana tosin myös akreditoinnin otsakkeen alla tarkastelemassa hallintotieteellistä opetusta antavia laitoksia Ruotsissa, Hollannissa ja Liettuassa. Parhaillaan on menossa vaativalta vaikuttava Suomen metsäkeskusten arviointi.

Hallintouudistusten arviointi on sekä samantyyppistä että erilaista kuin mikä tahansa arviointi. Arviointikohteiden erityispiirteet ovatkin eräs arvioijan vaikeimmin hallittavia kysymyksiä. Arviointi on aina arvioinnin yleisen asiantuntemuksen soveltamista erityiseen kohteeseen, jonka opiskelu usein muodostuu arvioijan suurimmaksi työmaaksi arviointikohteessa. Lisäksi arvioitsija edustaa yleensä tiettyä arviointikohteeseen liittyvää erityisasiantuntemusta. Minä olen esimerkiksi kansainvälisissä arvioinneissa ollut "local boy", jonka roolina on ollut mm. tulkita kansainvälisille arvioitsijakollegoille Suomen hallinnon ihmeellisyyksiä.

Hallintouudistusten arviointikäytäntöjen viimeaikainen kehitys on selvästikin osa sitä murrosta, joka on seurannut 1990-luvun hallintouudistusten aaltoa. Aikaisempaan verrattuna huomattavasti hajautetumpi hallintokoneisto ja julkisten palvelujen järjestelmät eivät ilmeisestikään ole ohjattavissa perinteisen keskitetyn hallinnon keinoilla (kts. Harrinvirta, Uusitalo ja Virtanen 1998 ja Ahonen 1998)). Niinpä NPM:n jälkeiseen suomalaiseen governance-keskusteluun kuuluu olennaisena elementtinä arviointi ja sen rooli hajautetussa hallintojärjestelmässä.

Arviointi on vasta hakemassa paikkaansa suomalaisen hajautetun hallinnon ohjausvälineenä. Tosin 1990-luvulla on ehtinyt jo tapahtua paljon. Erilaiset arvioinnit ovat lisääntyneet eksponentiaalisesti. Jopa suuritöisiä institutionaalisia arvi-

ointeja, jotka kohdistuvat kokonaiseen virastoon ja laitokseen on 1990-luvulla tehty kolmisen kymmentä (Valovirta 2000). EU-jäsenyys on niin ikään vienyt suomalaista julkisen sektorin arviointikulttuuria eteenpäin, sillä EU- projekteissa arviointi on lähes säännöllinen käytäntö. Toisaalta valtionhallinnon arviointitoiminnalta puuttuu Suomessa vielä valtioneuvostotasoinen koordinaatio ja kunnallishallinnon kehityksen kokonaisuutta tarkasteleva arviointikäytäntö on vielä enintään suunnitteluvaiheessa. Sen toteuttaminen ilman valtionhallinnon ja kunnallishallinnon aktiivista yhteistyötä onkin ilmeisen mahdotonta.

Edellä kuvattua institutionaalisesti ja metodisesti vielä lapsen kengissä olevaa julkishallinnon arviointitoimintaa varjostavat ja sen kehitystä hidastavat vielä asenteelliset ongelmat. Suomi ei hallintokulttuurinsa puolesta ole ollut mikään performance- näkökulman luvattu maa (Ahonen, 1998 ja Pollitt et al. 1997). Vertailukohtana ovat tällöin luonnollisesti läntisen Euroopan ja anglosaksisten maiden kehittyneet hyvinvointiyhteiskunnat, jotka ovat muutoinkin elintasoltaan ja yhteiskunnan diffraktoitumisen osalta samankaltaisella kehitystasolla. Maailmanlaajuisessa vertailussa Suomi on tietenkin myös tehokkaasti organisoitu yhteiskunta. Suomalaiselle hallinnolle on perinteisesti riittänyt, että julkiset toiminnot toteutuvat hallintolegalististen oppien mukaisesti lain edellyttämällä tasolla, mutta niiden toteutuksen tasokkuus tai tason heikkoudet tai jopa epäonnistumiset muissa kuin laillisuuskysymyksissä ovat jääneet vähäiselle huomille (kts. Temmes 2003). Valtiontalouden perinteinen tarkastusjärjestelmä ei pystynyt todelliseen performansen arviointiin edes nykyistä paljon keskitetympään hallintokoneiston oloissa ja nykyisessä pitkälle hajautetussa hallinnossa yhden valtionalouden tarkastusviraston mahdollisuudet hallita koko julkisen sektorin performance -problematiikkaa ovat teoriassakin olemattomat (Temmes 2000). Julkisen hallinnon arvioinnin tehokkuus vaatii institutionaalisten edellytysten lisäksi asenne-muutoksia, joissa arviointiin suhtaudutaan vakavammin ja systemaattisemmin. Niin ikään epäonnistuneisiin uudistuksiin tulisi suhtautua määrätietoiseremmin ja tietoisina siitä, että niitä esiintyy ja että niihin tulee hyvässä hallinnossa puuttua.

Seuraavassa siirrymme arvioinnin käytännön kysymyksiin arviointiasiantuntijan näkökulmasta tarkasteltuna. Lähestymistapa on siten osal-

listuva. Yleisempiin johtopäätöksiin palataan luvussa 6. Edellä kuvattu toimintaympäristön muutos luo tietenkin puitteita myös tämän päivän arviointiasiantuntijan työlle. Jäljempänä seuraava analyysi perustuu Suomen arviointiyhdistyksen seminaarissa 24.10.2003 pitämäni esitykseen.

### 3. OSATAANKO ARVIOINTIEN TILAAJIEN TARPEITA OTTAA HUOMIOON?

Lähtökohdana on se, että arvioinnin tilaaja voi valita arvioitsijat vapaasti. Tilaajan asema perustuu siihen, että tilaaja esimerkiksi ministeriö tai valtioneuvosto on hallinnon hierarkiassa arvioinnin kohteen yläpuolella. Tämä antaa sille objektiivisen aseman tarkastella arvioitavan organisaation tilaa ja siihen soveltuvien arvioitsijoiden kvaalifikaatioita. Virasto- ja laitossarvioinneissa käytetään usein yhtenä tiedon keräämisen keinona itsearviointia, mutta hyväkään itsearviointi ei korvaa ulkopuolista objektiivisista lähtökohdista johdettua varsinaista arviointia (kts. Valovirta, 2000). Tilaajan keskeisiä tehtäviä onkin löytää riippumattomat riittävän asiantuntevat arvioitsijat.

Tilaajan onnistumisen edellytyksenä on perusteellinen esivalmistelu, jossa arvioinnin tavoitteet ja lähtökohdat valmistellaan. Esivalmistelusta johdetut tarjouspyynnöt ovat osa tätä prosessia, joka varmistaa paitsi lainmukaisen myös tasokkaan tarjouskilpailun, jos arviointi tulee viedä tarjouskilpailun piiriin. Kehityksen suuntahan on tarjouskilpailujen yleistymisen. Esivalmistelun ja tarjousten käsittelyn yhteydessä on mahdollista kehittää myös arvioinnin tiedon keräysmenetelmiä. Hyvissä tarjouksissa on mukana seminaareja, nettiykselyjä jne. perinteisen haastattelutekniikan ohella. Tilaajalla on esivalmistelunsa yhteydessä mahdollisuus painottaa myös näitä seikkoja. Sen sijaan varsinaisesti teoreettisiin valintoihin tilaajan on vaikea pureutua, vaikka itse arvioinnin yhteydessä tilaajan on hyvä myös niihin perehtyä.

Tilaajan kannalta ehkä vaikeimmin ennakoitavia kysymyksiä ovat johtopäätösten laajuus, lukumäärä ja esitystapa. Arvioinnin teoria ei siitä huolimatta, että arviointi on poikkeuksellisen systemaattista toimintaa, anna yksiselitteisiä vastauksia näihin kysymyksiin. Tilaajan ja arvioitsijoiden on tarpeen ennen itse arviointiprosessin käynnistymistä keskustella johtopäätösten esi-

tystavasta. Onko tiukasti aineistopohjaisten johtopäätösten ohella tarkoituksenmukaista esittää arvioitsijoiden asiantuntijankäytännön perustuvia suosituksia ja mikä on näiden suositusten painoarvo arviointiraportissa. Tässä mielessä erilaisista lähtökohdista johdettujen johtopäätösten ja suositusten pitäminen erillään toisistaan on sinällään hyvää raportointikäytäntöä. Oman käsitykseni mukaan arvioitsijoiden asiantuntemukseen perustuvien suositusten poisjättämiseen on harvoin perusteltuja syitä, koska heidän neuvonsa ja käsityksensä ovat poikkeuksellisen arvokkaita tilaajalle perustuvathan ne paitsi seniortason asiantuntemukseen myös oppimisprosessiin, joka itse arviointiprosessi ja sen monet kommunikointitilanteet poikkeuksetta on.

Johtopäätösten ja suositusten lukumäärä on usein vaikea kysymys tilaajalle, jolle lyhyt ja selkeä arviointiraportti antaisi helpoimmat mahdollisuudet työstää arviointityön tuloksia eteenpäin. Toisaalta perusteellinen arviointiprosessi tuottaa yleensä suuren määrän eritasoisia havaintoja ja löydöksiä. Näiden edelleen työstäminen arvioijien kesken tuottaa yleensä joukon erilaisia suosituksia, jos niiden esittämiseen on päädytty. Onkin ilmeistä, että tämä aineiston monitasaisuudesta ja moni-ilmeisyydestä johtuva arviointitulosten runsaus tulisi voida hyödyntää monina johtopäätöksinä ja suosituksina. Omien kokemusteni perusteella johtopäätösten ja suositusten lukumäärät ovat nousseet virasto- ja laitossarvioinneissa useisiin kymmeneen. Tällöin niiden joukossa on yleensä sekä lyhyellä aikavälillä että pitemmällä aikavälillä vaikuttavia ja toteutettavia johtopäätöksiä ja suosituksia. Juuri pitemmällä aikavälillä vaikuttavien johtopäätösten ja suositusten mukaan saamiseksi olisi tärkeä olla keinotekoisesti rajoittamatta johtopäätösten ja suositusten lukumäärää.

Johtopäätösten ja suositusten esitystapa on myös arvioinnin toteutuksen ja raportoinnin kriittisiä kysymyksiä. Liian monisanainen esitystapa tekee johtopäätöksistä ja suosituksista vaikeaselkoisia, mutta liian suppea esitystapa helposti kohtuuttomasti karsii arvioinnin havaintojen ja ideoiden detalleja, jotka saattavat olla arvokkaita tulosten käytölle. Tässäkin asiassa tarvitaan toimivaa tasapainoa.

#### 4. MITEN ARVIOITSIJA SÄILYTTÄÄ ITSENÄISYYTENSÄ?

Arviointi on sekä teoreettisesti että kehittyneen arviointikäytännön näkökulmasta objektiivinen ja yleensä ulkopuolinen kohteen tarkastelutapa. Tällöin arvioitsijan itsenäisyys suhteessa kohteeseen on ensiarvoista. Arvioitsijan itsenäisyys suhteessa tilaajaan on myös osa kehittyneitä arviointikäytäntöä. Itsenäisyysnäkökulma on vaikeampi, kun puhumme arvioitsijan asiantuntijaroolista. Joskus on tarpeen tiedostaa myös arvioitsijan suhde hänen asiantuntemuksensa piirissä esiintyviin koulutustustoihin, koulukuntiin, näkökulmiin ja professioihin. Asiantuntemusprofessiothan ovat useimmilla asiantuntemuksen alueilla asiantuntijakehityksen perustana. Tällöin arvioitsijoiden asema perustuu yleensä siihen, että he ovat oman professionsa arvostettuja edustajia. Periaatteessahan professiot ovat ulospäin tiettyyn rajaan saakka itsenäisiä, mikä edesauttaa arvioitsijoiden itsenäisyyttä. Toisaalta tilaajan kannattaa olla hyvin perillä professioiden vaikutuksesta ja pyrkiä näkemään ennakolta professionaalisten asiantuntijoiden mahdolliset sidonnaisuudet kapeasti puhua vain oman profession näkökulmasta.

Kansainvälisten asiantuntijoiden vahvuutena on yleensä heidän ulkopuolisuutensa ja siten itsenäisyytensä suhteessa kohdemaahan. Myös heidän joukossaan on kuitenkin professioon liittyviä sidonnaisuuksia, jotka tulee tiedostaa ja tarvittaessa tasapainottaa käyttämällä erilaisista professionaalisisista lähtökohdista tarkastelevia arvioitsijoita. Kyseisen alan kansainväliset järjestöt ovat yleensä alan profession linnakkeita ja on luonnollista että järjestöjen luottamushenkilöitä käytetään kansainvälisinä arvioitsijoina. Heitä käytettäessä tulee varautua kuitenkin siihen, että he tuskin tekevät tehostamis- ja karsintaehdotuksia oman alansa organisaatiossa.

Arvioinnin itsenäisyyden ja systemaattisuuden keskeisiä edellytyksiä on arvioinnille ominaisten menettelytapojen arvioinnin ”protokollan” noudattaminen. Arviointiryhmä ja sen työ ei ole normaalia ministeriön sisäisen työryhmän työtä. Tilaajan tulee pikemminkin liioitella arvioitsijoiden itsenäistä asemaa kuin soveltaa heihin normaaleja ministeriön työn ohjauksen keinoja. Tällöin arvioinnille asetetun ohjausryhmän rooli ja menettelytavat ovat tärkeitä protokollan osia. Myös arviointiprosessin loppuvaiheen menettelytavat,

joissa tilaaja ottaa vastaan valmistuneen arviointiraportin, ovat merkittäviä arvioinnin itsenäisyyden kannalta. Jos arviointiraportin julkistaminen ajautuu esimerkiksi ministerin eriävien mielipiteiden kirjaamiseksi ja julkistamiseksi, arviointiprosessi ja sen tulosten jatkovalmistelu varmasti kärsii tällaisesta arvioinnin protokollan vastaisesta menettelystä. Kehittyvä arviointikulttuuri edellyttää, että tilaajaa edustavat henkilöt poliittiset luottamushenkilöt mukaan lukien tuntevat arviointiprotokollan ja hyväksyvät sen toimintansa ohjeeksi osallistuessaan arviointiprosessiin. Kieltämättä poliittisten päättäjien voi olla joskus vaikea sopeutua tähän julkisuuden paineiden vuoksi.

Arvioinnin itsenäisyyden kannalta vaikeimmat tilanteet yleensä syntyvät, kun kohteen arviointi edellyttää tilaajan välillistä arviointia. Viraston arviointi on harvoin mahdollista tekemättä havaintoja sitä ohjaavan ministeriön eli yleensä virastosta ja laitoskohtaisen arvioinnin tilaajan toiminnasta. Nämä tilanteet vaativat luonnollisesti hyvää arvostelukykä arvioitsijalta, mutta myös tilaajan kannattaa tiedostaa tämä mahdollisuus.

Arvioinnin modernit tekniikat pyrkivät takaamaan arvioinnin objektiivisuutta. Omien kokemusten perusteella jo normaali laaja haastattelukierros tuo niin paljon ja niin monista näkökulmista tehtyjä havaintoja ja oivalluksia, että arvioinnin yksipuolisuus tulee yleensä jo näin estetyksi. Tämän ylittävät metodiset ratkaisut kuten seminaarityöskentelyt tai nettikyselyt edelleen varmistavat objektiivisen tuloksen. Tietenkin on kysymys myös raportoinnin huolellisuudesta ja tasokkuudesta. Raportin tasokkuutta edistää huomattavasti tietoisuus siitä, että se julkaistaan ja kaikki arviointikohteesta kiinnostuneet voivat siihen tutustua. Tältä osin arvioinnin avoimuus ja läpinäkyvyys luovat varmuutta sen objektiivisuudesta. Käytäntö, jossa arviointiraportti katsotaan konsulttiraportiksi, joka saatetaan vain rajoitettuun jakeluun, ei edistä arviointikäytännön läpinäkyvyyttä ja on siten ainakin julkisessa hallinnossa käsitykseni mukaan huonoa arviointikäytäntöä.

## 5. OSATAANKO ARVIOINTISOPIMUKSET LAATIA SITEN, ETTÄ PELISÄÄNNÖT OVAT SELVÄT?

Kuten artikkelin alkupuolella todettiin, arviointia koskevan sopimuksen tulisi perustua hyvään ja perusteelliseen etukäteisvalmisteluun. Arviointisopimus on yleensä juuri niin hyvä kuin on sen etukäteisvalmistelu. Mitään pelkästään juristien työtä eivät arviointisopimukset siten ole. Sopimuksen sisällön avainkysymys on yleensä selviksi arviointikysymyksiksi puettu arviointikriteeristö, joka on tulevan arviointiprosessin pohjana. On selvää, että arviointiryhmä joutuu työnsä alussa perehtymään arviointikriteeristöön hyvinkin perusteellisesti, mutta silti tilaajan esityö mahdollisimman selkeän ja mietityn kriteeristön aikaan saamiseksi on hyödyllistä arvioinnin onnistumisen kannalta. Sitä paitsi arviointikriteeristön pohdinnan yhteydessä tilaaja voi tehokkaasti ja silti arviointiprotokollan mukaisesti vaikuttaa arvioinnin tavoitteisiin ja tuloksiin.

Arviointisopimuksen yhteydessä joko sen sisällä tai liitteessä on määriteltävä paitsi arvioinnin tavoitteet ja kriteeristö, myös arvioinnin toteutusorganisaatio ja aikataulut. Toteutusorganisaatiosta on tärkeä määritellä tarkkaa toimeksiantoa myöten arvioinnin ohjausryhmän asema ja tehtävät. Nämä tehtävät tulee esittää siten, että arviointiryhmän itsenäisyys ei vaarannu.

Arvioinnin aikataulu on jo sopimusvaiheessa yleensä syytä jaksottaa siten, että arviointiprosessin eri vaiheet ovat etukäteen suunnitellut. Samoin keskeiset tiedon keruumenetelmät kannattaa määritellä jo sopimusvaiheessa, onhan niillä keskeinen merkitys arviointiryhmän työ määrän, kustannusten ja arviointityön tulosten kannalta. Myös kysymys aineistopohjaisten johtopäätösten lisäksi esitettävistä suosituksista kannattaa nostaa esille jo sopimusvaiheessa, sillä raportointivaiheessa se muutoin saattaa aiheuttaa jännitteitä.

Arvioitsijoiden työ päättyy yleensä arviointiraporttiin ja sen julkaisemiseen. Hyvään arviointikäytäntöön kuuluu julkaisemiseminaari, jossa arvioitsijoiden lisäksi puheenvuoron käyttävät kohdeorganisaation ja tärkeimpien sidosryhmien edustajat. Tähän päättyy sitten arvioitsijoiden rooli ja he muuttuvat jatkoprosessin kannalta sivusta seuraajiksi. Tiedän kokemuksesta, että merkittävä arviointitehtävä luo pitemmän suhteen arvioinnin kohdeorganisaatioon ja sitä tulee seu-

rattua. Itse arviointiprotokollan kanalta arvioitsija ei kuitenkaan ole normaalisti mukana arvioinnin jatkona päätettävistä jatkotoimista kuten organisaatiomuutoksista tai muista uudistuksista.

Hyvän arviointikäytännön kannalta näin on varmaan hyvä, mutta on tietenkin mahdollista, että arvioitsijaa käytetään edelleen asiantuntijana jatkotoimia suunniteltaessa. Monesti tämä tuntuu jopa luonnolliselta, koska arvioitsija on asiaan perehtynyt henkilö. Siten arviointiraporttia seuraavat asiantuntijakeskustelut arvioitsijan ja tilaajan välillä tulosten tulkitsemiseksi ovat käsitykseni mukaan hyvää arviointikäytäntöä. Mitään pakkoa tähän ei kuitenkaan ole ja käytännöt näyttävät vaihtelevan. Hyvän arviointikäytännön kannalta tärkeintä näet on, että arviointiprosessiin liitetään tilaajan toimesta myös osio, jossa hahmotellaan arvioinnin jatkotoimia. Varsinaisen arvioinnin tehneet arvioitsijat voivat aivan hyvin olla tämän prosessin osalta ulkopuolisia.

## 6. KOKEMUKSIA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Hallintoon erikoistuneen arvioitsijan asiantuntemus kenttä on varsin laaja. Asiantuntemuksen ydinaluetta ovat hallintokoneiston rakenteet, ohjausjärjestelmät, virkamiesjärjestelmät ja hallintokulttuuri. Kaikki nämä näkökulmat voivat tulla esille hallintouudistusten arviointien yhteydessä, mutta yleensä rakenne- ja ohjausjärjestelmäkysymykset painottuvat arviointien yhteydessä. Ehkä arvioinneissa pitäisi käsitellä nykyistä perusteellisemmin myös henkilöstökysymyksiä ja hallintokulttuuria.

Hallintouudistusten arvioinnille on ominaista vaikeudet todentaa uudistusten vaikutuksia. Sen sijaan hallintouudistusten suunnittelun ja toteutuksen prosessuaalinen arviointi on yleensä helpompaa ja voidaan perustaa uudistusten valmisteluasiakirjoihin. Kuitenkin laaditun suunnitelman toteutuksen arvioinnin rinnalla useimmiten tarvitaan myös off-goals-tyyppistä arviointia, jossa huomio kiinnitetään muihin mahdollisiin vaikutuksiin. Nämä ovat yleensä yllättäviä sivuvaikutuksia, joita ei ole osattu ottaa etukäteen huomioon. Joukossa saattaa kuitenkin olla merkittäviäkin ennustamattomia vaikutuksia, jotka saattavat vahvistaa tai eliminoida suunniteltuja vaikutuksia.

Hallintouudistusten arvioinnin läheiset yhteydet, jopa kaksoissuhde hallintouudistuksiin

herättää pohtimaan arvioinnin ja uudistusten suunnittelun yhteyksiä. Pitäisikö yhä systemaattisemmaksi ilmeisesti muuttuvat arvioinnit kytkeä nykyistä tiiviimmin hallintouudistusten valmisteluun. Perinteiset organisaatiokomiteat kattoivat vielä 1980-luvulla nämä molemmat elementit (kts. Temmes 2001). Tarvittava asiantuntemus on lähes identtinen, mutta arvioinnin itsenäisyys ja objektiivisuus edellyttävät tiettyä työnjakoa. Toisaalta nykyistä vuorovaikutteisempi arviointi, jossa kehittämisvastuussa olevat henkilöt osallistuvat nykyistä tiiviimmin arvioinnin toteutukseen seminaareissa ja nettikeskusteluissa, saattaisi tarjota kanavan nykyistä paremmin hyödyntää arviointisijoiden näkemyksiä hallintouudistusten suunnittelussa. Toisaalta myös hallintouudistusten suunnittelussa kannuksensa hankkineiden asiantuntemus hyödyttäisi arvioinnin tasokasta suorittamista. Käsitteisenä nämä hallintouudistusten arviointiin liittyvät teemat ovat soveltaen läsnä myös muiden arviointien yhteydessä.

Hallintouudistusten arvioinnissa tulevat esille poikkeuksetta nykyaikaisen hallinnon monimutkaisuus. Arviointisijalta vaaditaan huomattava työpanos tutustua kohdeorganisaation tai -ohjelman aineistoihin. Toimijoita on runsaasti, yleensä ministeriöt, virastot, aluehallinto ja kunnat ovat lähes poikkeuksetta vaikuttamassa kohdeorganisaation toimintaan. Hallinnon arviointi onkin väistämättä monitahoarviointia, jossa eri aktorien näkökulmat joudutaan kartoittamaan. Useiden tahojen vuorovaikutukseen liittyy kuitenkin usein jännitteitä, jotka tulevat esille arvioinnin yhteydessä joko asiakirjojen tai haastattelujen välityksellä. Arviointisijan epäkiitollisena tehtävänä on tulkita näiden jännitteiden taustoja ja esittää jännitteitä poistavia ehdotuksia. Jos tilaajaorganisaatio on aktorien joukossa, arviointisijalta vaaditaan arvostelukykyä ja kommunikointitaitoja esittää jännitteitä vähentäviä ratkaisuja. Toisaalta esille nousevat eri aktorien väliset jännitteet ovat hyvän arvioinnin peruslöydöksiä, jotka arviointisijan pitää tuoda esille.

Toinen hallintouudistusten arvioinnin tyypillinen jännite on lyhyen ja pitkän aikavälin johtopäätösten ja suositusten välinen jännite. Hallinto edustaa helposti jatkuvuutta ja omia perinteitään, jolloin lyhyen aikavälin johtopäätökset analyttisenkin arvioinnin yhteydessä helposti tukevat olemassa olevaa kohdeorganisaation tilaa. Tästäkin syystä on tärkeää, että arviointisijat voivat sisällyttää raporttiinsa myös pitkän aikavälin

johtopäätöksiä ja suosituksia, jotka poikkeavat kohdeorganisaation jatkuvuutta edustavasta traditiosta. Pitkän aikavälin ehdotukset on tarkoitettu tulevien strategioiden suunnittelun pohjaksi, eikä niiden esitystarkkuuskaan voi seurata lyhyen aikavälin suunnittelun tarpeita.

Lyhyen ja pitkän aikavälin problematiikkaan liittyy myös kysymys hallinnon makrotasoisista kehityslinjoista. Suomen hallinto oli aina 1980-luvulle saakka hallinto-legalistisen näkökulman dominoima hyvin konventionaalinen hallinto (kts. Peters 2003). Manageristinen näkökulma nousi kyllä Suomessakin esille jo 1970-luvulla, mutta sen varsinaista läpimurtoa jouduttiin odottamaan aina 1990-luvulle saakka (kts. Temmes ja Kiviniemi 1997). Hallintouudistusten arvioinnin keskeisin hallintokulttuurinen kysymys on millaisella tasolla kohdeorganisaation manageristinen osaaminen on. Ovatko esimerkiksi ministeriön virkamiehet perillä NPM:n mahdollistamasta markkinoinnista, tilaaja-tuottajamalliin, sopimushallintoon, ulkoistamiseen tai yhtiöittämiseen perustuvista mahdollisuuksista. Virkamiesten osaamisen ja asenteiden hallintokulttuurinen kartoitus voi tuoda esille avainhenkilöstön kvalitatiiviseen kapasiteettiin liittyviä rajoituksia. Suomalaisissa arvioinneissa ei ole paljoakaan kiinnitetty näihin seikkoihin. Pitäisikö niitä painottaa voimakkaammin, koska hallintouudistusten lopputulos usein riippuu avainhenkilöiden uudistumiskyvystä, tietotaidosta ja asenteista. Ehkäpä arviointikäytäntömme ovat olleet tässä suhteessa liian pehmeitä.

Henkilöstön asenteita ja osaamista koskeva tieto on tärkeää päätöksenteossa myös riippumatta siitä, ovatko kyseiset uudistukset juuri sillä hetkellä ajankohtaisia. Jossain tapauksissa esimerkiksi markkinaistamisuudistusten ensimmäinen askel saattaisikin olla markkinaistamisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia koskevan tiedon lisääminen uudistuksista vastuussa olevissa organisaatioissa. Mikään suomalainen ministeriö ei esimerkiksi voi tänä päivänä jättää huomiotta sektorivastuunsa puitteissa niitä tehostamismahdollisuuksia, joita markkinaistaminen ja ulkoistaminen tuovat tullessaan. Jos ministeriöllä ei ole henkilöstönsä piirissä riittävästi uudistusten toteuttamiseen vaadittavaa osaamista, sitä on hankittava. Asenneongelmien ratkaiseminen on usein vaikeampaa.

Hallinnon arviointi liittyy osaltaan viimeaikaiseen ns. governance-keskusteluun, jossa

pohditaan laajan NPM-tyyppisen uudistusaallon läpikäyneen hallintokoneiston ohjausmekanismeja (Peters 2003). Ministeriöiden ohjaustehtävä on muuttunut hallinnon hajauttamisen myötä. Uudet yhtiöt ja liikelaitokset ovat niin ikään muuttaneet sitä areenaa, jolla ohjaus tapahtuu. Ehkä merkittävien useimpia arviointeja sivuava muutos on julkisista hyvinvointipalveluista pääosin vastaavien kuntien laajentunut toimivalta ja autonomisuus suhteessa valtion keskushallintoon ja aluehallintoon. Muuttuneen areenan hallitsemisen vaikeudet luovat jännitteitä myös politiikan ja hallinnon välille ja eri hallinnon tasojen väliset suhteet ovat voineet muuttua jännitteisiksi.

Arvioinnin kannalta ajankohtainen governance-problematiikka näyttäytyy kahdella tavalla. Ensimmäisin kaikissa merkittävässä arvioinneissa nousee esille havaintoja, jotka perustuvat hallintokoneiston yleiseen muutokseen areenana, joka ei ole enää yhtenäinen ja yhdenmukainen hierarkia, vaan erilaisista aktoreista koostuva yhteistyöjärjestelmä. Siinä ministeriöiden, valtion virastojen, kuntien, valtionyhtiöiden ja liikelaitosten ja välillisen julkishallinnon täytyy löytää keinot kokonaisuuden hallintaan.

Toisaalta arviointi on tämän uuden hallitsemistavan tärkeä työväline. Jatkossa joudutaan myös Suomessa pohtimaan, miten systemaattinen ja eri hallinnon tasot kattava arviointijärjestelmä maahan tarvitaan. Miten valtioneuvostotason ohjaus järjestetään. Miten arviointien systemaattisuuden takaava ohjeistaminen järjestetään. Miten koko kunnallishallinnon ja sen piirissä olevan palvelutuotannon arviointi todella organisoidaan. Annettaanko vastuu valtakunnallisille organisaatioille vai aluetason toimijoille. Tähän mennessä tehdyt ratkaisut eivät vielä oikein näytä selkeää suuntaa. Koulutuksen arvioinnista siirrettiin juuri osa Jyväskylän yliopiston yhteydessä toimivalle arviointiyksikölle. Sen sijaan terveydenhuollon ja sosiaalitoimen piirissä Stakesilla on edelleen vahva arviointiroolinsa. On selvää, että Suomessakin tarvitaan vähitellen ratkaisuja arvioinnin instituutioiden aseman vahvistamiseksi siten, että ne muodostavat toimivan kokonaisuuden.

## LÄHTEET

Ahonen Pertti: Hallituksen evaluaatiotuki, Valtiovarainministeriön Hallinnon kehittämissosasto, Hakapaino, Helsinki 1998.  
Furubo Jan-Eric: The Role of Evaluations in Political

and Administrative Learning the Role of Learning in Evaluation Praxis, OECD Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, Gov/PGC/RD(2004)4.

Guba Egon G. ja Lincoln Yvonna S.: Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches, San Francisco 1981.

Harrinvirta Markku, Uusikylä Petri ja Virtanen Petri: Arvioinnin tila valtionhallinnossa, Valtiovarainministeriön Hallinnon kehittämissosasto, Hakapaino, Helsinki 1998.

Ministry of Trade and Industry: New Challenges for Geoscience in Society - International evaluation of the Geologian tutkimuskeskus (GTK), Ministry of Trade and Industry, Helsinki 1996.

Pawson Ray ja Tilley Nick: Realistic Evaluation, Sage, London 1997.

Peters B. Guy: The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions, teoksessa Public Policy and Administration, Kaunas University of Technology and Law University of Lithuania, Kaunas 2003.

Sadish, Jr. William R. Cook Thomas D. ja Leviton Laura C.: Foundations of Program Evaluation - Theories and Practices, Sage, London 1991.

Temmes Markku ja Kiviniemi Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995, Valtiovarainministeriön Hallinnon kehittämissosasto, Edita, Helsinki 1997.

Temmes Markku: Evalueringsverksamhet inom statsförvaltning i Finland, Nordisk Administrativt Tidsskrift. 2.2000 (2000), s. 148-155.

Temmes Markku: Hallintouudistusten epäonnistumiset - syyt ja seuraukset, Hallinnon tutkimus 3. 2003.(2003), s. 227-243.

Temmes Markku: Määräaikaisen valmistelun kehittäminen, Valtiovarainministeriön Hallinnon kehittämissosasto, Edita, Helsinki 2001.

Valovirta Ville: Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista, Valtiovarainministeriön Hallinnon kehittämissosasto, Edita, Helsinki 2000.

Vedung Evert: Arviointialto ja sen liikkeelle panevat voimat, Stakes, Helsinki 2003.

Vedung Evert: Public Policy and Program Evaluation, Transaction Publishers, London 2000.

Wollmann Hellmut: Evaluation in Public-sector - Concepts and Practice in International Perspective, Edward Elgar, USA 2003.