



Arvioinnin teemanumero 2005

Suomen arviointiyhdistys

www.finnishevaluationsociety.net

Toimittanut Riitta Seppänen-Järvelä



Arviointitiedon käyttö -

hyviä esimerkkejä, hukattuja mahdollisuuksia ja kehittämiskohteita

Näin oli otsikoitu Suomen arviointiyhdistyksen (FES) viides vuosiseminaari, joka pidettiin 22.10.2004. Tähän seminaariin juontuvat myös nyt käsillä olevan arviointisuplementin aiheet. Osa artikkelien kirjoittajista osallistui myös kyseiseen seminaariin alustajina ja keskustelijoina. Seminaarissa, kuten myös tässä julkaisussa, arviointitiedon käyttö on kaikkia puheenvuoroja yhdistävä teema. Toinen olennainen piirre liittyy erilaisten näkökulmien nostamiseen yhteiseen keskusteluun, moniäänisyyteen, joka sallii toisistaan poikkeavien näkemysten ja argumenttien moninaisuuden. Ajatuksena tässä julkaisussa on ollut jatkaa ja syventää - myös tieteellisestä perspektiivistä ? seminaarissa virinnyttä hyvää keskustelua.

Suplementti koostuu kahdesta osasta: ensimmäinen osa muodostuu tiedeartikkeleista, jotka tarkastelevat eri näkökulmista arviointitiedon käyttöä. Ensimmäisessä artikkelissa Ville Valovirta ja Mari Hjelt tarkastelevat arviointia ja ennakoivia strategisen päätöksenteon tukena. Heidän kirjoituksessaan tulee esille, kuinka lisääntynyt ymmärrys niin innovaatio- kuin päätöksentekoprosessien luonteesta on avannut uudenlaisia ulottuvuuksia myös arviointitiedon hyödyntämiseen. Sen sijaan, että tiedon hyödyntäminen nähtäisiin yksinomaan välineellisesti lineaarisena ilmiönä, kirjoittajat tutkivat sitä sosiaalisena argumentointina. Tällöin olennainen kysymys on, kuinka arviointikäytännöillä tuotettuja perusteluja käytetään osana asioiden valmistelua, suunnittelua ja päätöksentekoa. Kun itse arviointiprosessi on alettu nähdä keskeisenä tiedon hyödyntämisen kannalta, onkin olennaista, kuinka onnistuneesti siinä pystytään huomioimaan eri toimijoiden tarpeet. Tähän keskusteluun kytkeytyy myös Jari Stenvallin, Ismo Lumijärven ja Vuokko Niirasen artikkeli, jossa tarkastellaan kunnallista tuloksellisuuden arviointia. Siinä kiinnostus kohdistuu erityisesti yhteistoimintaelimiin kuuluvien toimijoiden, johdon ja työntekijöiden osallisuudesta arviointiprosessiin. Heidän kyselytutkimuksensa tulosten mukaan tuloksellisuusarviointi hyödyttää lähinnä johtoa ja poliittisia päättäjiä, vähiten arviointitieto hyödyntää tällä hetkellä kuntalaisia, yhteistyöelimiä, seututason päätöksentekoa sekä työntekijöiden omaa työtä. Tutkimuksen tulokset heijastelevat Katri Vatajan artikkelissaan esille nostamaa havaintoa, jonka mukaan arvioinnin toteuttamiseen osallistuminen ilmenee sitoutumisena ja uskona tiedon hyödyntämismahdollisuuksia kohtaan - ja päinvastoin. Hän pohtiikin arvioijan roolia silloin, kun arviointiprosessin tavoitteena on rakentaa pysyvää evaluatiivista kulttuuria.

Tiedeartikkelit tuovat esille arvioinnin kaksinaisen luonteen: sen rationalistiseen puoleen sisältyy ajatus tuottaa johdonmukaisesti perusteltua läpinäkyvää tietoa päätöksenteon pohjaksi, mutta toisaalta arvioinnin poliittinen luonne tuo kuvaan mukaan sosiaalisen kontekstin ja arvioinnin roolin asioiden legitimoinnissa ja vallankäytössä. Nämä piirteet tulevat esille vahvasti supplementin toisessa osassa, jota voi luonnehtia



keskustelu- tai jopa väittelyfoorumiksi. Siinä keskiössä on Olli Kemppaisen seminaarissa esittämä ja runsasta keskustelua virittänyt puheenvuoro arviointitiedon käytöstä julkisessa keskustelussa, esimerkkinä kouluarvioinnit. Seminaarissa käydyn keskustelun siivittämänä supplementissa on kaksi Kemppaisen artikkelia kommentoivaa kirjoitusta: toinen opetushallituksessa työskentelevältä Kirsti Stenvallilta ja toinen valtiovarainministeriöstä Katju Holkerilta.

Kaikki supplementin artikkelit ovat pyydettyjä. Lisäksi ne ovat, lukuun ottamatta koulutuksen arvioinnista keskustelevia kirjoituksia, käyneet läpi HT -lehden käytännön mukaisen anonyymien referee -käsittelyn. FES:n hallituksen keskuudesta valittuna henkilönä olen vastannut supplementin sisällöllisestä toimittamisesta ja otan myös erittäin mielelläni vastaan kommentteja ja palautetta silmällä pitäen supplementin kehittämistä jatkossa. Kiitän kaikkia kirjoittajia sekä referee -lausunnon antajia miellyttävästä yhteistyöstä!

Riitta Seppänen-Järvelä
Kehittämispäällikkö, VTT
Stakes
riitta.seppanen@stakes

Onnistumista punniten, tulevaa luodaten

Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa

Ville Valovirta & Mari Hjelt

ABSTRACT

The article examines the role of knowledge produced by evaluation and future oriented foresight exercises in strategic policy making processes. Evaluation and foresight are two approaches for producing policy-relevant information that have increased their popularity over the years and are also approaching each other. The article is based on the experiences in the technology and innovation policy domains that are active in utilising both evaluations as well as foresights. The article summarises that both evaluation and foresight tend to become large "conceptual magnets" that comprise an ever increasing number of different policy objects, viewpoints, and interests. This sets a demand for creating a systemic framework for the analysis and to place the evaluation and foresight in this context. Both approaches are more and more emphasizing the benefits from the participatory processes instead the role of the information produced by the exercises per se. The development towards interactive, participatory, network-based and large evaluation and foresight sets an urgent demand also for methodological development.

JOHDANTO

Niin kauan kuin yhteiskuntaa on tarkasteltu tutkimuksen ja analyysin avulla, on tuotettua tietoa myös pyritty käyttämään hyödyksi valistuneemman ja paremman päätöksenteon tavoittelussa. Poliittisten ja hallinnollisten päätösten valmistelijat, tekijät sekä niiden toteuttajat janoavat parempaa ja täsmällisempää tietoa päätöksensä pohjaksi. He tilaavat ja teettävät huomattavia määriä analyyseja, tutkimuksia ja selvityksiä.

Käytännöllistä päätöksentekijää palvelevan tutkimustiedon missio on kuitenkin muuttunut huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Toisen maailmansodan jälkeen virinneen suunnitteleoptimismin aikakautena pyrittiin tuottamaan täsmällistä tietoa käsillä olevien toimintavaihtoehtojen paremmuudesta. Kokonainen uusi poikkitieteellinen ja soveltava tieteenala, policy-tutkimus (engl. policy analysis), muotoutui taloustieteellisistä, politiikan tutkimuksen sekä organisaatio-tutkimuksen menetelmistä (Ham & Hill 1993). Rationalistisessa policy-analyysissa keskityttiin purkamaan sosiaaliset ongelmat osatekijöihinsä, joille annettujen numeeristen arvojen perusteella päätösvaihtoehtoja pyrittiin analyttisesti vertailemaan, arvioimaan ja ennakoimaan (Dunn 1994). Päämääränä oli optimaalisten ratkaisujen löytäminen kunkin ongelmatilanteen ratkaisemiseen, mikä mahdollistaisi rationaalisen yhteiskunnallisen päätöksenteon.

Rationalistinen policy-analyysi on kuitenkin

osoittautunut usein varsin kestävämmäksi lähestymistavaksi käytännön päätöksenteon kannalta. Mallit ja menetelmät pohjautuvat oletuksille, jotka eivät tavallisesti pidä paikkaansa: päätöksentekijä oletetaan yhdeksi rationaalisesti käyttäytyväksi toimijaksi, valintatilanne selvärajaiseksi, vaihtoehdot tarkasti määritellyiksi sekä päätöksenteko kertaluonteiseksi. Toiminnan sosiaalinen ja prosessimainen luonne on jäänyt näissä malleissa huomiotta (Majone 1989). Todellisuudessa poliittis-hallinnollinen prosessi on kompleksinen, epävarmuuden hallitsema ja moniääninen, jolloin rationalistiset mallit vain harvoin kykenevät tuottamaan realistisia vastauksia käytännön tarpeisiin (Weiss 1982). Tutkimustiedon konkreettisia hyötyjä koskeva skeptisyys on siten muodostunut vallitsevaksi asennoitumiseksi.

Päätöksentekijää palvelevan soveltavan tutkimustiedon tuottaminen ei kuitenkaan ole hävinnyt, pikemminkin päinvastoin. Maailmantalouden murros ja yhteiskunnallisten toimintaprosessien jatkuva monimutkaistuminen ovat lisänneet päätöksentekijöiden tietotarpeita (Hämäläinen & Heiskala 2004). Erityisesti siirryttäessä osaamisen merkitystä keskeisimpänä tuotannontekijänä ja kilpailuetuna korostavaan yhteiskuntaan on myös poliittista ja hallinnon strategista päätöksentekoa tukevalle tutkimustiedolle asetettu suuria odotuksia. Tietoyhteiskunta pyrkii analyysien avulla tuottamaan parempia ja järkevämpiä päätöksiä. Hallinto teettää huomattavan määrän poliittista valmistelua ja hallinnon kehittämistä tukevaa selvitystietoa. Millaista tämä tieto sitten nykyään on ja mikä on sen rooli poliittis-hallinnollisessa toiminnassa?

Toisin kuin suunnitteluoptimismin aikaan, nykyisin tavallisimmin käytetyt analyysit eivät enää lupaa toimittaa tuloksena vastausta siitä, mikä toimintavaihtoehdoista on paras. Huomio on siirtynyt kauemmas välittömästä päätöksentekotilanteesta: yhtäältä kohti mennyttä ja toisaalta kohti tulevaa. Mennyttä aikaa tarkastellaan lähes kaikilla politiikkalohkoilla yleistyneiden arviointien eli evaluaatioiden avulla. Niiden ensisijaisena tavoitteena on tavallisesti selvittää toteutettujen toimenpiteiden onnistumista. Tulevaisuuteen kohdistuvassa tarkastelussa puolestaan ovat yleistyneet ennakoinnin erilaiset menetelmät. Etenkin innovaatio- ja teknologiapolitiikassa, koulutuspolitiikassa, työllisyyspolitiikassa sekä aluepolitiikassa hyödynnetään erilaisia ennakoinnin lähestymistapoja.

Tässä artikkelissa tarkastelemme arvioinnin ja ennakoinnin roolia policy-relevantin tiedon tuottamisen lähestymistapoina ja käymme keskustelua niiden roolista käytännön kokemusten kautta. Esimerkkialueena tarkastelemme suomalaista innovaatio- ja teknologiapolitiikkaa, jossa sekä arvioinnista että ennakoinnista on jo pitkä kokemus. Kokemuksemme arviointien ja ennakoitien suorittamisesta innovaatio- ja teknologiapolitiikan piirissä nostavat esiin useita kehityskulkuja, joiden uskomme enteilevän tuloillaan olevaa kehitystä myös muilla politiikka-alueilla. Policy-relevantin tiedon roolin tarkastelun kannalta innovaatio- ja teknologiapolitiikka on mielenkiintoinen politiikka-alue myös siitä syystä, että käytössä on melko vakiintuneita ja laajalti käytettyjä tiedon tuottamisen muotoja. Koko toimijaverkoston voi siten olettaa oppineen niiden tekemisestä ja hyödyntämisestä jo useita asioita. Pyrimme tämän esimerkkialueen tarkastelulla nostamaan siten esiin yleisempiä johtopäätöksiä tiedon asemasta ja merkityksestä poliittis-hallinnollisissa konteksteissa.

TIETO PÄÄTÖKSENTEON TUKENA

Päätöksentekoa tutkivissa tieteissä on pitkään tarkasteltu rationaalista päätöksentekoa. Pitkälle kehitettyjen rationalististen päätöksenteon apuvälineiden käyttöä rajoittavat vakavasti niihin sisältyvät oletukset päätöksentekotilanteesta, jotka ovat useissa tapauksissa epärealistiset. Käytännön päätöksenteko rikkoo jatkuvasti rationaalisen päätöksenteon malleja, jolloin myös analyysien käyttäminen sen tukena kohtaa huomattavia rajoituksia.

Tästä huolimatta käytännöllisen rationaalisuuden tavoittelu elää hallinnossa yhä vahvana. Tähän on löydettävissä varsin luonteava selitys: siinä missä teoreetikko voi myöntää malliensa epärealistisuuden, käytännön toimijalla ei ole siihen varaa. Päätäjien tehtävänä on luoda toimintaa ohjaavia linjauksia sekä huolehtia niiden toteuttamisesta. Julkishallinnollisten organisaatioiden olemassaolo on lähes täysin riippuvaista niiden kyvystä suorittaa tuloksiin tähtääviä toimenpiteitä. Koska käytännön toimijoiden perimmäinen tietotarve ei tutkijan tavoin ole selittäminen ja ymmärtäminen vaan toiminta, on heidän pakko tulla toimeen sen tietoisuuden kanssa, ettei valittu vaihtoehto välttämättä ole

kaikkein paras. Tällöin riittää kun se on toteuttamiskelpoinen ja uskottava. Tästä johtuen päättäjät eivät tavallisesti tavoittelekaan parasta mahdollista ratkaisua, vaan tyytyvät käytännössä riittävän hyvään vaihtoehtoon (Simon 1945).

Käytännöllisen toiminnan vaatimus ajaakin yhä uudet virkamies- ja asiantuntijasukupolvet etsimään uusia ilmaisuja rationaaliseen - tai ainakin rationaalisempaan - politiikkaan tähtääville toimintatavoille. Päätöksentekoa suoraan palvelevan tutkimustiedon tukifunktioita rakennetaan eri politiikka-alueilla. Jo pitkään on keskusteltu systemaattisen ja kattavan arviointitoiminnon rakentamisesta valtionhallintoon (Ahonen 1998). Sosiaali- ja terveystieteissä on yleistynyt pohdinta siitä, miten politiikan tulisi olla "näytöön perustuvaa" (evidence-based policy-making) (Pawson 2001). Innovaatiopolitiikan alueella puolestaan puhutaan "strategisen älykkyyden" (strategic intelligence) lisäämisestä ennakoinnin ja arvioinnin avulla (Kuhlmann 2002). Kaikki nämä esimerkit ilmentävät vankkaa uskoa systemaattisten analyysimenetelmien avulla tuotetun tiedon merkitykseen politiikkaprosessissa.

Vieläkin pidemmälle menevät sosiaalisia innovaatioita ja suomalaisen yhteiskunnan rakenteellista uudistamista pohtineet Timo Hämäläinen ja Risto Heiskala, jotka esittävät "strategisen ennakointi- ja arviointijärjestelmän" muodostamista (2004). Tällainen järjestelmä tarvitaan tunnistamaan uudet yhteiskunnalliset ongelmat, mahdollisuudet ja ympäristönmuutokset mahdollisimman nopeasti ja tuottamaan niistä päätöksentekijöille tarpeellista tietoa. Se käyttäisi hyväkseen erilaisia tietolähteitä sekä erilaisia metodeja kuten ennustaminen, ennakointi, arviointi, benchmarking ja skenaariot.

Ennakoivalle ja arvioivalle tiedolle ollaan siis halukkaita antamaan yhä merkittävämpi rooli yhteiskunnallisen dynamiikan jäsentäjänä. Samaan aikaan esitetään kuitenkin varsin kyynisiä näkemyksiä tutkimustiedon merkityksestä yhteiskunnallisen toiminnan suuntaamisessa. Modernin yhteiskunnan arvopohjaa perusteellisesti tarkastellut filosofi Alasdair MacIntyre toteaa yhteiskuntatieteellisen tiedon roolin jäävän lähinnä symboliselle tasolle:

"1700-luvun profetia ei ole saanut aikaa tieteellisesti järjestettyä sosiaalista hallintaa, vaan taidokkaan dramaattisen jäljitelmän tuolloisesta hallinnasta. Kulttuurissamme valta ja auktoriteetti nojaa tuohon näyttämötaiteelliseen menestyk-

seen. Tehokkain byrokraatti on se, joka näyttölee parhaiten." (MacIntyre 2004, 134)

Pohdittaessa tiedon roolia päätöksenteossa on helppo päätyä näkemään sen symboliset merkitykset toiminnassa (Feldman & March 1981; Albaek 1997). Tiedon tilaaminen, teettäminen ja käsittely symboloivat rationaalista toimintaa, vaikka niiden vaikutukset käytännön toimintalinjoihin jäisivätkin todellisuudessa olemattomiksi. Tiedon symbolista käyttöä on viime aikoina korostettu etenkin institutionalistista politiikan teoriaa soveltavien tutkijoiden toimesta (Albaek 1997; Dahler-Larsen 1998).

Informaation symbolisia merkityksiä organisoiduissa konteksteissa ei ole syytä kieltää. Ainoana näkökulmana se johtaa kuitenkin perin kyyniseen näkemykseen poliittis-hallinnollisesta toiminnasta. Tieto palvelee silloin lähinnä muilla kuin siihen nojaavilla perusteilla tehtyjen päätösten legitimoijana. Oma käsityksemme tiedon hyödyllisyydestä päätöksenteossa on optimistisempi. Tiedon hyödyntäminen ja vaikutukset ovat moninaisia, hienovaraisia ja kompleksisia prosesseja. Erilaisten hyötyjen tarkastelu vaatii kuitenkin tarkkanäköisyyttä ja useita näkökulmia. Tuotetun tiedon tai niiden tuottamiseen liittyvien prosessien tuottamat hyödyt eivät ole yksiselitteisiä tai helposti havaittavia. Väitämme samalla kuitenkin, että ymmärrys tiedon roolista on merkittävästi muuttunut sekä arvioinneista että ennakoinneista saatujen kokemusten avulla. Arviointi ja ennakointi palvelevat politiikkaprosesseissa tapahtuvaa päätöksentekoa ja keskustelua tuottamalla tietoa ja analyysiin perustuvia argumentteja. Analyysit eivät kuitenkaan sellaisenaan muodosta päätöksenteon pohjaa, vaan ne tuottavat etupäässä polttoainetta käynnissä oleviin prosesseihin. Näissä prosesseissa lopputuloksena oleva arviointi- tai ennakointiraportti ei suinkaan ole keskeisin hyöty toimijoille, vaan sen tuottamiseen tarvittu prosessi saattaa tuottaa sellaisenaan merkittävää lisäarvoa siihen osallistuneille.

ARVIINTI JA ENNAKOINTI INNOVAATIO- JA TEKNOLOGIAPOLITIIKASSA

Eräs tapa hahmottaa arvioinnin ja ennakoinnin paikkaa suhteessa strategiseen päätöksentekoon on sijoittaa ne menneestä ja tulevasta ajasta muodostuvalle aika-akselille. Arviointi koh-

distaa katseensa pääasiassa jo tapahtuneisiin toimenpiteisiin ex post facto. Ennakointi puolestaan nimensä mukaisesti luotaa tulevaa. Koska arvioinnin ja ennakkoinnin käytännöt ja menetelmät ovat kullakin politiikkasektorilla kehittyneet melko itsenäisesti ja epäyhtenäisesti, emme pyrikään määrittelemään arviointia ja ennakkointia tarkemmin kuin mitä edellä mainittu aikaperspektiiviin liittyvä ero jäsentää. Innovaatio- ja teknologiapolitiikan arviointi- ja ennakkointikäytäntöjen tarkastelulla pyrimme nostamaan esimerkkejä, joiden toivomme kuitenkin heijastavan yleisempiä kehityskulkuja policy-relevantin tiedon ja sen tuottamisen roolista poliittis-hallinnollisissa prosesseissa.

Sekä arviointia että ennakkointia on tehty jo pitkään innovaatio- ja teknologiapolitiikan piirissä. Innovaatio- ja teknologiapolitiikalla viittaamme tässä artikkelissa pääasiassa politiikka-alueisiin ja -toimenpiteisiin, jotka tähtäävät uusien innovaatioiden kehittämisen tukemiseen ja markkinoille saattamiseen. Innovaatio on ymmärretty teknologiapolitiikan kentässä perinteisesti teknologiseksi tuotteeksi. Strategisena suuntana on kuitenkin innovaatiokäsitteen laajeneminen siten, että se kattaa laajasti erilaiset uudet ideat liittyen myös palveluinnovaatioihin ja toimintamalleihin - sosiaalisiin innovaatioihin. Innovaatiopolitiikan voidaan laajasti ajatella olevan tiede-, teknologia- ja elinkeinopolitiikan leikkauskohdassa. Poliitiikan päätavoitteena on tukea uusien tuotteiden saamista markkinoille tunnustaan sen lähtökohdan, että elinkeinoelämän rakenteellisen uudistumisen ja kilpailukyvyn kannalta tämä tapahtuu markkinalähtöisesti liian hitaasti.

Julkisen vallan innovaatiopolitiikan perusteluna ovat markkinapuutteet, jotka edellyttävät innovaatioiden syntymisen ja kaupallistamisen aktiivointia politiikkatoimenpitein¹. Sekä tutkijat että päätöksentekijät eri maissa kiistelevät edelleen siitä, miten julkisia varoja tulee perustellusti käyttää innovaatiotoiminnan tukemiseksi (ks. esim. Salmenkaita ja Salo 2002). Lähtökohtana innovaatio- ja teknologiapolitiikan arvioinnille on ollut tarve arvioida julkisten tutkimus- ja kehityspanosten yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Arvioinnilla on pyritty selvittämään julkisen intervention oikeutusta alueella, jonka periaatteessa tulisi toimia markkinalähtöisesti. Tieto siitä, mitä panostetuilla varoilla on saatu aikaan, on muodostunut yhä tärkeämmäksi.

Samaan aikaan on tarpeen kyetä ennakoimaan

innovaatioiden kehityskulkuja pitkälläkin aikajänteellä. Esimerkiksi perustutkimuksen tulokset näkyvät uusina tuotteina markkinoilla ehkä vasta vuosikymmenien kuluttua. Arviointi ja ennakkointi toimivat luontevasti teknologiapolitiikan alueella käsi kädessä: toisaalta on ennakoitava tulevaisuuden teknologia- tai tiedealueita, joille on sijoitettava panostuksia ja toisaalta julkisen t&k-tuen suuntaamisen jälkeen on arvioitava rahoituksen vaikutuksia. Innovaatio- ja teknologiapolitiikkaan ja sitä kautta arviointi- ja ennakkointitoimintaan on vaikuttanut vahvasti innovaatiotutkimuksen tuottama ymmärrys siitä, miten innovaatioiden nähdään syntyvän ja mitkä ovat edellytykset toimivalle kansallisen ja alueellisen tason innovaatioympäristöille.

Viimeaikaisen innovaatiotutkimuksen yksi tärkeimmistä tuloksista on, että perinteinen lineaarinen malli innovaatioiden syntymisen perusnäkökulmana on syytä hylätä. Sen sijaan on hyväksyttävä innovaatioiden syntymisprosessien huomattava monimutkaisuus. Lineaarinen innovaatioajattelu on pitkälti korvautumassa systeemisellä näkökulmalla (Guy & Nauwlaers 2003; O'Doherty & Arnold 2003; Smits & Kuhlmann 2004), jossa uusi tieto ja teknologiat kehittyvät vuorovaikutteisissa, useista toimijoista koostuvissa verkostoissa. Poliitiikan tasolla tämä puolestaan tarkoittaa siirtymistä kokonaisvaltaisempaan ajatteluun, joka kiteytyy kansallisen innovaatiojärjestelmän käsitteeseen (national innovation system) (Lundvall 1992; Miettinen 2002). Innovaatiojärjestelmä muodostuu instituutioista, niiden suorittamista toimenpiteistä ja toimintatavoista, jotka yhdessä ja erikseen edesauttavat uusien teknologioiden kehitystä ja levittämistä ja jotka muodostavat toimintaympäristön innovaatiopolitiikan toteuttamiselle.

Systeeminen ajattelu nostaa esille tarpeen asemoida koko innovaatiopolitiikan tarkastelu laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin (Smits & Kuhlmann 2004). Myös innovaatiopolitiikan instrumentit ja julkisen sektorin rooli muuttavat luonnettaan. Julkinen toimija pyrkii lisääntyvässä määrin fasilitoimaan ja toimimaan välittäjänä sidosryhmien vuorovaikutuksessa, eikä niinkään toimimaan politiikkapäämäärien ylhäältä alas suuntautuvana toteuttajana. 1990-luvulla innovaatiopoliittisten välineiden painopiste on siirtynyt pois tuki-instrumenteista kohti innovaatiotoiminnalle edellytyksiä luovia ja vahvistavia toimintamalleja (Georghiou 1998). Näitä ovat

mm. toimijoiden verkostoitumiseen kohdennetut toimenpiteet, välittäjäorganisaatioiden synnyttäminen, tiedonjakaminen sekä yhteiset visiointiprosessit. Perinteisiä innovaatiopolitiikan välineitä täydentävät systeemiset instrumentit pyrkivät ennen kaikkea seuraaviin vaikutuksiin (Smits & Kuhlmann 2004):

- rajapintojen hallintaan
- innovaatiojärjestelmien rakentamiseen ja organisointiin
- edellytysten luomiseen oppimiselle ja kokeiluille
- strategisen tiedon (intelligence) infrastruktuurin tarjoamiseen
- strategiatyön ja visiointiprosessien mahdollistamiseen sekä kysynnän artikulointiin

Innovaatio- ja teknologiapolitiikan paradigman muuttuessa myös arvioinnille asettuu uusia haasteita. Manageriaalisen seurantatiedon ja innovaatiopolitiikan onnistumista legitimoivan palautetiedon tuottamisen sijasta tavoitteeksi asetetaan strategisen tiedon tuottamisen päämäärä (Kuhlmann 2002; Smits & Kuhlmann 2004). Strateginen tieto (strategic intelligence) koostuu mm. arvioinnista, ennakkoinnista ja benchmarkingista, jotka yhdessä palvelevat koko innovaatiojärjestelmän jatkuvaa toimintaympäristön luotaamista sekä politiikan keinovalikoiman toimivuuden tarkastelua. Huomionarvoista onkin, että tiedon tuottaminen ei ole enää pelkkä hallinnon tukifunktio, vaan itsessään keskeinen politiikkainstrumentti. Julkishyödykkeen tavoin se palvelee koko innovaatiojärjestelmän toimijaverkostoa. Ennakkoinnin avulla muodostetaan uusia tulevaisuuskuvia ja arviointien avulla rakennetaan ymmärrystä politiikan keinovalikoiman toimivuudesta.

Arviointimenetelmät eivät kuitenkaan ole kovin hyvin pysyneet innovaatioteoreettisen ymmärryksen sekä innovaatiopolitiikan keinovalikoiman kehityksen vauhdissa. Arvioinnit ovatkin pääosin pysytelleet yksittäisten instrumenttien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin tasolla. Erityisesti vaatimus tuottaa selkeää näyttöä suorista taloudellisista vaikutuksista on pakottanut arviointimenetelmät rakentumaan lineaarisemman ajattelun varaan kuin mitä teknologiapoliittisen tutkimuksen valtavirta on pitkään edustanut (Georghiou & Roessner 2000). Huomio on kiin-

nitynyt enemmän yksittäisten politiikkakeinojen tuloksellisuuden arviointiin kuin koko ”policy-järjestelmän” yhteisvaikuttavuuteen. Samoin on enemmän panostettu yksittäisten policy-instrumenttien toimintamallien toimivuuden pohjimiseen kuin johdonmukaisen keinosalkun rakentamiseen politiikkatasolla (Guy & Nauwlaers 2003).

Käytännön arviointitoiminta on kohdannut innovaatioajattelun ja politiikkainstrumenttien kehityessä suuria metodologisia haasteita. Esim. teknologiarahoituksen vaikutusten arviointi kvantitatiivisesti edellyttää menetelmiä, jotka perustuvat pitkälti lineaariseen innovaatioajatteluun (Georghiou 1998). Vasta oikeastaan 2000-luvulla on havahduttu suuntaamaan huomiota määrätietoisesti myös innovaatiopolitiikan strategian ja keinoportfolion arviointiin. Instituutioiden ja innovaatiojärjestelmän yleisten piirteiden arvioinnissa on toki edetty, sillä niiden tarkasteluun on löydetävissä vakiintuneita menetelmiä. Sitä vastoin huomattavasti vaikeampaa on arvioida innovaatiopolitiikan vaikutuksia verkostoissa tapahtuvien vuorovaikutusprosessien rakentumiseen ja dynamiikkaan. Tällä alueella tarvitaan merkittävää menetelmäkehitystä.

ARVIINTI- JA ENNAKOINTITOIMINTA ON SUOMESSA LAAJAA

Suomessa innovaatio- ja teknologiapolitiikan arviointitoimintaa tehdään useissa eri organisaatioissa². Suuri osa arviointityöstä ja konkreettisesta tiedon hyödyntämisestä tapahtuu Teknologian kehittämiskeskus Tekesin piirissä. Tekesissä toimii erillinen Vaikuttavuus ja laatu -yksikkö, joka tilaa ja organisoii Tekesin toimenpiteitä (mm. teknologiaohjelmia) koskevia arviointeja suhteellisen vakiintuneen toimintamallin mukaisesti (Tekes 2001). Tekes myös teettää, tekee ja kokoaa yhteen tietoa julkisen t&k-rahoituksen vaikuttavuustutkimuksista, millä pyritään suoranaisesti hyödyttämään teknologiapolitiikan strategista kehittämistä (Tekes 2002). Erityisesti teknologiapolitiikan toimenpiteiden painottuminen ohjelmallisiin rakenteisiin tarjoaa otollisen maaperän täsmälliselle arviointityöskentelylle. Ohjelmien ja niiden osana toimivien hankkeiden arviointi on arviointitoiminnalle ja -menetelmille toimiva ympäristö, missä toimenpiteiden vaikutuksiin päästään pureutumaan kohtuullisen tarkasti (Kuitunen ja

Hyytinen 2004, Oksanen 2000).

Innovaatio- ja teknologiapolitiikan arviointeja tehdään siis hyvin monipuolisesti eri toiminnan tasoilla:

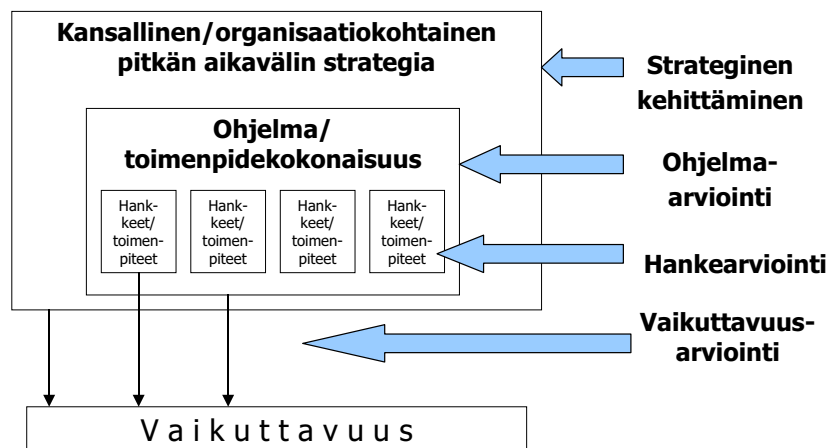
- Policy-arviointi / strateginen arviointi, joka voi kohdistua esimerkiksi organisaatioihin tai koko innovaatiojärjestelmään, kansallisiin strategioihin tai hallinnonalan laajoihin ohjelmiin ja linjauksiin.
- Ohjelma- ja toimenpidetason arviointi, jossa tarkastellaan yksittäistä ohjelmaa tai toimenpidetekonaisuutta.
- Hanketason arviointi, jossa analysoidaan yksittäisen, tarkasti kohdennetun hankkeen tai yksittäisen toimenpiteen toimivuutta ja vaikutuksia.
- Vaikuttavuusarviointi, joka kohdistuu kaikkien edellä mainittujen tasojen osalta täsmällisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen analysointiin. Vaikuttavuusarviointilla viitataan tässä niin tulosten, tuotosten, vaikutusten kuin vaikuttavuuden analysointiin.

Samoin kuin arviointi, innovaatio- ja teknologiapolitiikan ennakointi on huomattavan monimuotoista toimintaa³. Laajasti ennakoinnin voidaan siis määritellä olevan kaikkea tulevaisuuden kehityskulkuja analysoivaa toimintaa ja tulevaisuuden tutkimusta kattaen kvantitatiivisen ennustamisen

ja trendien analysoinnin sekä visioinnin tulevaisuuden mahdollisuuksista⁴. Tässä artikkelissa puhumme ennakoititoiminnasta rajatun viittaamalla sillä toimintaan, joka systemaattisesti analysoi tulevaisuuden mahdollisia kehittämisspolkuja ja tähtää politiikkatoimenpiteisiin liittyviin kehittämissuhteisiin, joilla toivotut tulevaisuuden tilanteet saavutetaan.

Eräs tärkeä ennakoititoiminnan osa-alue on teknologian ennakointi. Teknologian ennakoinnilla on pitkä historia ja sitä on myös tutkittu paljon. Teknologian ennakointi on perinteisesti pyrkinyt tutkimusalueiden ja teknologia-alueiden priorisointiin, mikä näkyy pitkään käytössä olleesta määritelmästä, jonka mukaan ”teknologian ennakoinnin tehtävänä on katsoa pitkäjänteisesti tieteen, teknologian ja yhteiskunnan tulevaisuuteen sekä pyrkiä tunnistamaan strategisia tutkimusalueita ja geneerisiä teknologioita, joista koitua taloudellinen ja yhteiskunnallinen hyöty on suurin.” (Irvine & Martin 1984, katso myös Salo 2003 ja Hjelt ym. 2001).

Teknologian ennakoiteja on toteutettu yli vuosikymmenien useissa eri maissa ja niiden kautta on kerätty kokemuksia siitä, miten ennakoititoiminta hyödyttää julkista päätöksentekoa (yhteenvedoia eri maiden kokemuksista löytyy esimerkiksi julkaisuista Hjelt ym. 2001 ja Eerola & Väyrynen 2002). 1990-luvun loppua kohden ja viime vuosien työssä on selkeämmin korostunut laaja-alaisuus niin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuin



Kuvio 1. Arvioinnin eri tasoja

Taulukko 2. Esimerkkejä suomalaisen innovaatio- ja teknologiapolitiikan arvioinneista ja ennakoinneista

| | Esimerkkejä innovaatiopolitiikan arviointitoiminnasta | Esimerkkejä innovaatiopolitiikan ennakointitoiminnasta |
|---|---|--|
| Innovaatiojärjestelmä | <ul style="list-style-type: none"> • Valtion tiede- ja teknologianeuvosto toteutti vuoden 2004 aikana innovaatiojärjestelmän kokonaisarvioinnin, joka jakautui useiksi temaattisiksi osa-arvioinneiksi (esim. Koskenlinna ym. 2005). • Suomen Akatemian tieteen tila ja taso katsaukset (viimeisin Suomen Akatemia 2003). | <ul style="list-style-type: none"> • Valtion tiede- ja teknologianeuvoston katsaukset (esim. VTTN 2002) • Kauppa- ja teollisuusministeriön ennakoitifoorumis • Alueelliset teknologian ennakoinnit, joita tehdään esimerkiksi TE-keskusten toimesta (ks esim. Marttinen 2003) • Tekes teknologiastrategiatyö |
| Ohjelmataso | <ul style="list-style-type: none"> • Tekesin toteuttamat teknologiaohjelmien arvioinnit, joita pääsääntöisesti tehdään kaikille päättyville teknologiaohjelmille kattaen erilaisia näkökulmia. | <ul style="list-style-type: none"> • Ennakointityö ja tulevaisuuden heikkojen signaalien kartoitus teknologiaohjelmatoiminnan kehittämiseksi (Gustafsson ym. 2003) • Yhteenveto ohjelmatoiminnan sisältämästä ennakointityöstä (Salo 2003) |
| Tutkimusalue/ teknologia-alue/ toimiala | <ul style="list-style-type: none"> • Usein osa Tekesin ohjelmatyötä. | <ul style="list-style-type: none"> • Tekes toteuttaa eri teknologia-alueille ja toimialueille kohdistuvia ennakoiteja usein osana teknologiaohjelmia (esim. Hjelt ym. 2002) • Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan teknologia-arvioinnit |

myös politiikka-alueiden kattavuuden suhteen. Yhä korostuneemman aseman on myös saanut eri osapuolten välisen vuoropuhelun vahvistaminen ja itse ennakoitiprosessista saatavat hyödyt ennakoinnin tulosten rinnalla. Esimerkiksi Euroopan komission nimittämä teknologian ennakoinnin korkean tason asiantuntijaryhmä määritteli, että teknologian ennakoinnissa on kyse "systemaattisesta, osallistavasta, keskipitkästä aina pitkään aikajänteeseen ulottuvasta visiointi- ja tiedontuottamisprosessista, jonka tehtävänä on palvella tämän hetken päätöksentekoa ja yhteisiin toimenpiteisiin ryhtymistä" (HLEG 2002, käännös Salo 2003). Tämän määritelmän pohjalta

ennakointiin voidaan lukea kuuluvaksi kaikki julkisen hallinnon toiminta, joka (1) pohjautuu systemaattiseen pitkän aikavälin tarkasteluun, (2) on osallistavaa ja (3) on kytketty selkeästi päätöksentekoon ja toimenpiteisiin. Ennakointityö siinä mielessä kuin se nykyään nähdään on siis laajentunut sekä sisällöllisesti että hyödyntäjäjoukon osalta ohitse esimerkiksi teknologian ennakoinnin alkuperäisen tavoitteen vain määritellä teknologia-alueiden prioriteetteja.

Yhteenvetona voidaan todeta suomalaisen innovaatio- ja teknologiapolitiikan arviointi ja ennakointitoiminnan olevan huomattavan monimuotoista. Erityyppisten arviointien ja ennakoinnin

tien jäsentelyksi voidaan esimerkiksi käyttää t&k-toiminnan eri tasoja Salo (2003) mukaisesti. Jaottelu sekä niihin liittyviä esimerkkejä on esitetty taulukossa 2.

- Innovaatiojärjestelmän tasolla on tunnistettavissa kunnianhimoisia arviointi- ja ennakointitoimintoja, joilla pyritään tuottamaan tietoa liittyen järjestelmän systeemiseen kehittämiseen. Esimerkkinä tästä on vuoden 2004 aikana valtion tiede- ja teknologianeuvoston aloitteesta toteutettu julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteiden kokonaisarviointi. Suomessa ei ole toteutettu isoja kansallisia teknologian ennakointihankkeita, jotka pyrkivät koko järjestelmän hahmottamiseen ja olennaisten kilpailukykytekijöiden tunnistamiseen, mutta tällaisen ennakointityön aukkoa paikkaavat valtion tiede- ja teknologianeuvoston katsaukset ja Tekesin teknologiastrategiatyö.
- Innovaatiopolitiikan toimenpiteet ovat hyvin vahvasti ohjelmavetoisia ja siten innovaatiopolitiikan ohjelmatoimintaan liittyvä arviointi- ja ennakointityö on monimuotoista. Erityisesti Tekesin teknologiaohjelmien puitteissa niin niiden valmisteluvaiheessa kuin myös aikana tehdään paljon ennakointityötä ja ohjelmat myös arvioidaan monipuolisesti eri näkökulmia käyttäen.
- Tutkimus-, teknologia-alueeseen tai toimialaan liittyen tehdään niin arviointia kuin ennakointia. Ennakointi tällä alueella usein viittaa nk. teknologian arviointiin (englanniksi technology assessment), joka pyrkii tuottamaan yksittäiseen teknologia-alueeseen liittyvää tietoa mahdollisista tulevaisuuden vaikutuksista ja kehityspoluista. Oma alueensa on tieteellisen tutkimuksen ja tutkimusalueiden arviointi.

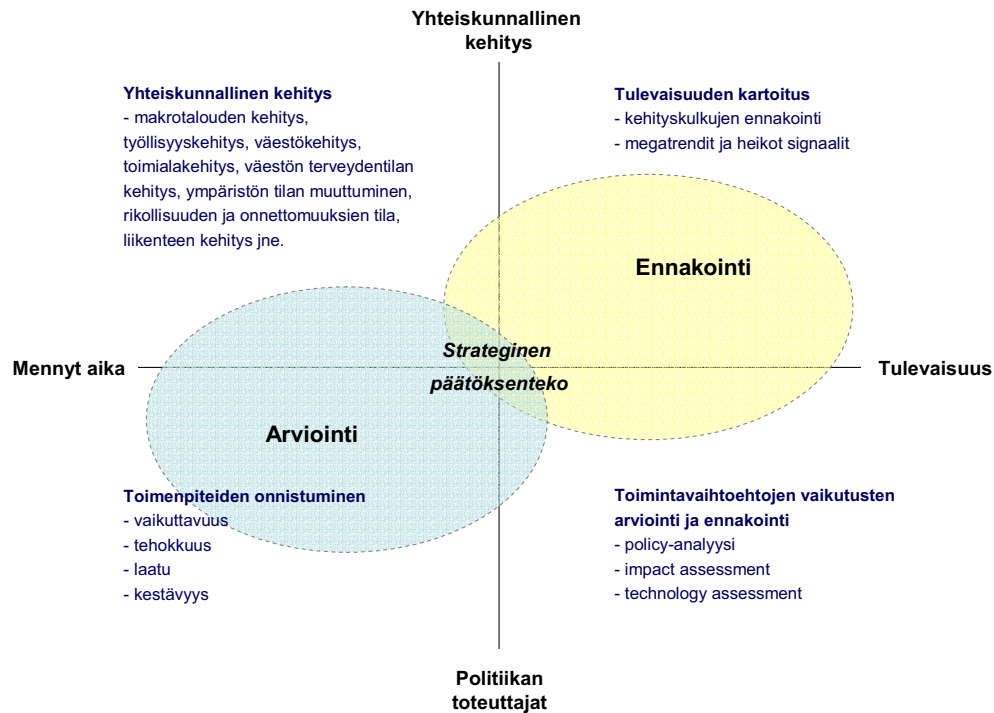
MITÄ MERKITYSTÄ ARVIOINTI- JA ENNAKOINTITOIMINNALLA?

Jotta voisimme pohtia, miten arviointeja ja ennakoiteja käytännössä hyödynnetään, on tarpeen muodostaa kuva siitä, millaista tietoa nämä analyysit tyypillisesti tuottavat. Karkealla tasolla päätöksentekijöiden voidaan todeta tarvitsevan neljän tyyppistä tietoa:

- Tarvitaan tietoa yhteiskunnassa ja globaalissa toimintaympäristössä tapahtuneesta kehityksestä sekä havaituista yhteiskunnallisista ongelmista, jotka saattavat vaatia politiikka-toimijoiden reagoitua ja julkisen vallan interventiota. Tällaista tietoa tuottavat tyypillisesti tutkimuslaitokset sekä tilastoviranomaiset.
- Tarvitaan tietoa toteutettujen toimenpiteiden onnistumisesta. Tällaista tietoa tuottaa tyypillisesti arviointi eli evaluaatio. Onnistumisen kriteereinä arvioidaan tavallisimmin vaikuttavuutta, tehokkuutta, palveluiden laatua sekä toimenpiteiden kestävyyttä.
- Tarvitaan tietoa tulevaisuuden kehityskuluista. Tavoitteiden asettamisen tekee mielekkäämmäksi, jos meillä on tietoa siitä, mihin suuntaan maailma näyttää olevan muuttumassa. Tällaista tietoa tarjoaa tyypillisesti ennakointi.
- Tarvitaan lisäksi tietoa toimivista tavoista vaikuttaa tunnistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä niiden todennäköisistä vaikutuksista. Tämä on perinteisesti ollut policy-analyysin ydinaluetta. Eräillä politiikka-alueilla on muotoutunut omia menetelmiään, joilla pyritään analysoimaan erilaisten vaihtoehtoisten toimintamallien vaikutuksia: ympäristöpolitiikassa impact assessment ja teknologian kehittämisessä technology assessment. Näitä kaikkia ei voi niputtaa policy-analyysin otsikon alle, mutta kaikissa on pääpiirteiltään kyse saman tyyppisestä tiedosta: vaihtoehtoisten toimintamallien vaikutusten ja toteutuskelpoisuuden etukäteisarvioinnista.

Nämä neljä tiedon tyyppiä asettuvat kahdelle akselille kuvion 2 mukaisesti. Vaaka-akseli on aikajana, jonka vasen puoli kuvaa mennyttä aikaa ja oikea puoli tulevaisuutta. Pystyakselin yläosa kuvaa yhteiskunnan kehitystä ja alaosa politiikan toteuttajien toimenpiteitä.

Arviointi sijoittuu pääosin vasempaan alakulmaan, sillä siinä tarkastellaan ensisijaisesti juuri politiikkatoimenpiteiden onnistumista taaksepäin katsoen. Arviointia kuvaava alue ulottuu kuitenkin myös kuvion muihin neljänneksiin. Arvioinneissa esitetään tavallisesti paljon toimintaympäristön kehitystä kuvaavaa tietoa, joka on tarpeen arviointikohteen asemoimiseksi kontekstiinsa. Lisäksi erityisesti vaikuttavuuden arvioinnissa joudutaan



Kuvio 2. Arviointi ja ennakointi tiedon tuottamisen muotoina

tarkasti puntaroimaan, mikä havaittavissa olevasta yhteiskunnallisesta kehityksestä on arviotavien toimenpiteiden aikaansaamaa ja kuinka paljon kokonaisuutena ilmennää muuta yhteiskunnallista kehitystä sekä muiden toimijoiden vaikutuksia. Tähän tarvitaan tietoa koko yhteiskunnan tasolla tapahtuneista muutoksista. Etenkin kehityssuosituksensa osalta arviointi astuu lisäksi myös tulevaisuuden kentälle esittäessään tiettyjen toimenpiteiden toteuttamista. Nämä suositukset eivät nouse loogisesti välttämättömällä tavalla arviointiaineistosta, vaan nojautuvat esitettyihin tai julkilausumattomiin oletuksiin tavoitteista ja keinojen toimivuudesta.

Ennakointi puolestaan sijoittuu pääosin kuvion oikean yläkulman kenttään. Painopisteenä on ollut tulevaisuuden kehityskulkujen tunnistaminen hyödyntäen osin tietoa myös menneisyyden tapahtumista liittyen toimintaympäristöön. Ennakointitoiminnan voidaan kuitenkin nähdä liukuvan yhä vahvemmin kuvion oikeaan alakulmaan,

koska päätavoitteena on ollut tulevaisuuteen vaikuttaminen ja toimenpiteiden tunnistaminen. Toistaiseksi osana ennakointia ei ole juurikaan tehty systemaattista toimintavaihtoehtojen vaikutusten arviointia, mutta tämän ennakoinnin piirteiden voidaan ennustaa jatkossa vahvistuvan.

ARVIONTIEN HYÖDYNTÄMINEN

Arviointien hyödyntäminen - tai niiden hyödyntämättä jääminen - on pitkään ollut yksi arviointikeskustelussa esiintyvistä tärkeistä teemoista. Aihetta on tarkasteltu runsaasti jo 1970-luvulta lähtien. Tehtyjen tutkimusten tulokset päätyivät tavallisesti kuitenkin varsin pessimistisiin johtopäätöksiin tutkimus- ja arviointitiedon hyödyistä päätöksenteossa. Tiedon hyödyntäminen ei osoittautunut lainkaan niin laajaksi kuin oli toivottu ja oletettu (Beyer & Trice 1982). Kirjoittamattomana lähtökohtana lienee usein ollut oletus

siitä, että analyyttinen arviointitieto ilman muita tarjoaa paremman pohjan päätöksenteolle kuin käytännön kokemukseen ja henkilökohtaiseen tilannearvioon perustuvat näkemykset. Oletus ei kuitenkaan ole osoittautunut oikeaksi, kun tutkimusten tulokset kielivät vain vähäisestä hyödyntämisestä. Tutkimustuloksista syntyneet pettymykset johtivat tutkijat tavallisesti pohtimaan, miten arviointien sisältöä ja niiden teko tapaa tulisi kehittää, jotta tieto tulisi huomioon otetuksi käytännön toiminnassa. Tämän rinnalla päädyttiin kuitenkin myös jäsentämään koko hyödyntämisen merkitystä, pohtimaan ilmiöön liittyviä ulottuvuuksia ja jalostamaan hyödyntämisen käsitettä kattamaan siihen aiemmin liittämättä jätettyjä määrittäjä.

Varhaiset tutkimukset tiedon hyödyntämisestä lähtivät lähes yksinomaan liikkeelle tiedon välineellisestä (instrumentaalista) hyödyntämisestä. Välineellisellä hyödyntämisellä tarkoitetaan tiedon välitöntä soveltamista käsillä olevia ongelmia koskevaan päätöksentekoon. Tiedon käyttö on tällöin konkreettista: tutkimuksessa esitetyt johtopäätöksiä tai toimenpidesuosituksia pyritään toteuttamaan käytännössä, jolloin hyödyntämisen tuotoksena syntyy toimintaa tai siihen tähtääviä päätöksiä. Päätöksentekoa palvelevan tutkimuksen osalta tätä voidaan pitää eräänlaisena hyödyntämisen ideaalitapauksena - yhteys johtopäätöksistä ja suosituksista päätöksiin ja toimenpiteisiin on suora ja se tapahtuu lyhyellä aikavälillä. Tiedon välineellinen hyödyntäminen on usein nähty arvioinnin perimmäisenä tarkoituksena ja siten myös arviointi- tai tutkimusprosessin onnistumisen mittarina.

Kun välineellinen hyödyntäminen on kuitenkin yleisesti havaittu verrattain vähäiseksi, on tutkimustiedon vaikutuksia haettu laajemmalla alueella. Ensinnäkin havaittiin, että tutkimuksilla ja arvioinneilla voi olla huomattavaa käsitteellistä vaikutusta (Leviton & Hughes 1981). Ne voivat muokata ajattelua uusien käsitteiden, ideoiden, näkökulmien ja jäsentelyjen kautta. Oivallettiin olevan myös eräänlaisia "valistavia" vaikutuksia, joilla Carol Weiss (1977; 1979) viittaa päättäjien näkökulmien avartamiseen ja vaihtoehtojen perspektiivien tarjoamiseen.

Lisääntynyt ymmärrys tutkimustiedon luonteesta päätöksenteossa hyödynsi merkittäväällä politiikan, hallinnon ja organisaatiotutkimuksen piirissä käytyä keskustelua päätöksenteon luonteesta. Erityisesti käsitykset päätöksenteon ink-

rementalistisesta luonteesta, jossa päätökset syntyvät vähittäisinä muutoksina suhteessa aiempiin positioihin ja jossa radikaalit uudelleenlajaukset ovat harvinaisia, tarjosi mahdollisuuden nähdä myös tiedon asema siinä uudessa valossa (Weiss 1982).

Jo varhain havaittiin myös, että tiedolla voi olla symbolista merkitystä (Feldman & March 1981). Tutkimuksen sisällön hyödyntäminen jää tällöin vähäiseksi, mutta sillä voi olla arvoa suhteessa siihen, miltä toiminta näyttää. Päättäjät saattavat tilata selvityksiä ja arviointeja, jotta toiminta näyttäisi uskottavalla tavalla perustuvan tietoon ja rationaaliseen analyysiin. Analyyttisen, yhteiskunnallista toimintaa koskevan arviointitiedon hyödyntämistä koskeva keskustelu laajeni siten laajemmaksi suurelta osin siitä syystä, että välineellinen näkökulma havaittiin liian kapeaksi perspektiiviksi monisyisen ilmiön kuvaajana. Monenlaiset vaikutukset jäivät huomiotta, jolloin myös hyödyntämisestä muodostui tulosten valossa varsin synkkä kuva.

Kolmijako on silti melko yksioikoinen käsitys arviointien hyödyistä. Michael Patton (1997; 1998) on kiinnittänyt huomiota arviointiprosessista saataviin merkittäviin hyötyihin, jotka useissa tapauksissa saattavat osoittautua kaikkein tärkeimmiksi. Näitä ovat mm. toiminnan tavoitteiden kirkastuminen, arviointiin liittyvän analyyttisen ajattelun vahvistuminen sekä luottamuksen lisääntyminen toimijoiden kesken (Patton 1997).

Ymmärrys on myös alkanut lisääntyä siitä, että arviointien hyödyntäminen tapahtuu suurelta osin sosiaalisena vuorovaikutuksena (van der Knaap 1995; Valovirta 2002). Kyse on pitkälti sosiaalisesta argumentoinnista, joka koostuu eri tyyppisistä keskusteluista, kannanotoista ja puheenvuoroista. Tosiasioihin, arvoihin ja toimintavaihtoehtoihin liittyviä väittämiä liitetään yhteen argumenteiksi, jotka puolestaan synnyttävät vuorovaikutuksessa vasta-argumentteja, suostuttelea, puolustautumista ja kritisointia.

Näkemyksemme mukaan arviointien hyödyntämistä olisikin edellä kuvattujen näkökulmien lisäksi tarpeen tarkastella argumentoinnin perspektiivistä. Arviointi analyyttisena tietona näyttäytyy argumentointina kahdessa toisiinsa kiinteästi linkittyvässä merkityksessä: käytännöllisenä päättelynä sekä sosiaalisena argumentointina (Valovirta 2002). Käytännöllinen päättely viittaa arviointiraporteissa esitettyyn tosiasioita

kuvaavan aineiston käsittelyyn, niitä koskeviin analyyseihin sekä johtopäätöksiin ja kehittämisuosituksiin. Analyttisen tiedon muotona arviointi on erityinen sikäli, että arviointiteorian sisältyvä malli, millä arvioinnissa voidaan perustellusti esittää arvokannanottoja liittyen toimenpiteiden onnistumiseen tai epäonnistumiseen. Tämä tapahtuu arvioitsijan avoimesti esittämiä arviointikriteereitä soveltamalla (Scriven 1995).

Arvioinnissa esitetty käytännöllinen päättelyketju on tärkeä lähtökohta sen hyödyntämisen tarkastelulle sosiaalisessa kontekstissa. Sosiaalinen näkökulma argumentointiin korostaa sitä, miten arvioinnin tuloksia hyödynnetään osana keskustelua, vuorovaikutteista asioiden valmistelua ja poliittis-hallinnollisia päätöksentekoprosesseja. Tämän sosiaalisen dynamiikan tarkastelu paljastaa, että arviointi tuottaa koeteltuihin menetelmiin perustuvia argumentteja, joita voidaan hyödyntää toimijoiden toiminnassa. Tähän prosessiin kuuluvat niin vakuuttelu, suostuttelu, kritisointi, puolustautuminen kuin oikeuttaminenkin. Näiden argumenttien pätevyys ja vakuuttavuus arvioidaan niissä toimijaverkostoissa, organisaatioissa ja yhteisöissä, joissa myös poliittis-hallinnollinen toiminta tapahtuu.

Arviointi ja ennakointi tarjoavat systemaattisiin menetelmiin nojautuvaa tietoa, jonka tulisi olla johdonmukaisesti argumentoitua. Olisi kuitenkin

naiivia olettaa tämän tyyppisen tiedon automaattisesti olevan ainoa policy-relevantti tapa argumentoida asioita. Erityisesti poliittisten toimijoiden keskeinen valtti on käyttää vakuuttavaa ja suostuttelevaa argumentointia, joka voi olla myös hyvin tunteisiin vetoavaa. Poliittisilla, auktoriteettiin vetoavilla, intuitiivisilla, käytännöllisiin realiteetteihin nojautuvilla tai arvokriittisillä argumenteilla on kaikilla paikkansa poliittis-hallinnollisessa keskustelussa (Dunn 1994). Paradoksaalista onkin, että samaan aikaan kun on syytä vastustaa teknokraattista yhteiskuntaa, jossa asiantuntijoille on muodostunut hallitsevalta päätöksenteossa, on syytä pyrkiä tarjoamaan päätöksentekijöille mahdollisimman vahvasti perusteltuja analyysejä päätösten pohjaksi.

ENNAKOINNIN HYÖDYNTÄMINEN

Ennakointitoiminnan kentällä tutkimuksella ennakointitoiminnan hyödyntämisestä ei ole yhtä pitkiä perinteitä kuin arviointiin liittyen. On esimerkiksi nähtävissä, että ennakoinnin tuottamien hyötyjen toivotaan vielä usein olevan välineellistä hyödyntämistä ja tiedon soveltamista käsillä olevia ongelmia koskevaan päätöksentekoon. Hyödyntäjien ja tutkijoiden taholla ei ole

Taulukko 1. Ennakoinnin hyödyntämistasoja (pohjautuen Salon 2001 käyttämään jaotteluun)

| Hyödyntämistaso | Tunnuspiirteitä |
|------------------|---|
| Kansallinen taso | <ul style="list-style-type: none"> • Pyrkii innovaatiojärjestelmän systeemiseen kehittämiseen • Kattaa useita hallinnonaloja ja politiikkalohkoja • Saattaa kaikki relevantit sidosryhmät avoimeen vuoropuheluun |
| Instituutiotaso | <ul style="list-style-type: none"> • Arvioi tulevaisuutta yksittäisen toimijan ja sen toiminta-ajatuksen kannalta • Tukee toimijan roolin strategista kehittämistä • Pohjustaa uusien toimintojen valmistelua |
| Toimenpidetaso | <ul style="list-style-type: none"> • Tulkitsee toiminta-ajatusta • Tuottaa perusteltuja ehdotuksia toimenpiteiden täytäntöön panemiseksi • Tukee toimenpiteiden tavoitteiden täsmentämistä |

vielä riittävästi tiedostettu tämän toiveen ylioptimistisuutta. Hyödyntäjänäkölkulmasta katsottuna ennakoititoimintaa voidaan jaotella esimerkiksi seuraaviin tasoihin.

Toisaalta ennakoititoiminnan hyötyjä tarkasteltaessa on huomattavaa, että vaikka ennakoititoiminta pyrkiikin tulevaisuutta koskevan tiedon tuottamiseen, on harjoituksista koettu saatavan suurin hyöty liittyen itse ennakoitiprosessiin. Tämä lisäarvo on tutkimuksessakin selkeästi tunnistettu jo suhteellisen varhain. Lisäksi ennakoititoimintaan on sisäänrakennettu vaatimus "valistavasta", näkökulmia avartavan tiedon tuottamisesta. Voidaan todeta, että toimintaprosessiin liittyvät hyödyt kuten uusien näkökulmien tuominen mukaan, vuoropuhelun vahvistaminen ja yhteistyön tiivistäminen on ennakoititoiminnassa tunnistettu jo huomattavasti aikaisemmin kuin arviointitoiminnassa. Tätä prosesseihin liittyvien hyötyjen painotusta heijastelevat Martinin ja Irvinen (1989) listaamat teknologian ennakoititoiminnan tavoitteina olevat hyödyt ("viisi C:tä"): (1) keskittyminen pitkän aikavälin kysymyksiin sekä pitkäjänteisen toiminnan kautta avautuvien mahdollisuuksien toteuttamiseen (englanniksi concentration); (2) innovaatioprosessin eri sidosryhmien välisen vuoropuhelun tiivistäminen (communication); (3) lupaavimpia teknologia-alueita koskevan yhteisymmärryksen vahvistaminen (consensus); (4) sidosryhmien visioiden, pyrkimysten ja toimien parempi koordinaatio (coordination), (5) sitoutuminen ennakoitityössä linjattujen tavoitteiden saavuttamiseen (commitment).

PROSESSILLA ON KESKEINEN MERKITYS

Sekä arvioinnin että ennakoinnin hyödyntämistä koskeva ymmärrys on lisääntynyt tavalla, joka paljastaa niissä merkittäviä yhtäläisyyksiä. Nämä yhtäläisyydet antavat viitteitä siitä, että kyse on yleisemmistä policy-relevantin tiedon tuottamisen kysymyksistä, jotka eivät liity yksinomaan kyseisen tiedon tyyppiin, vaan yleisemmin tiedon, päätöksenteon ja toiminnan väliseen suhteeseen.

Ensinnäkin on havaittavissa kasvanut ymmärrys siitä, miten analyysin tekemiseen tarvittava prosessi jo itsessään muodostaa erittäin tärkeän hyödyn siihen osallistuville toimijoille. Prosessin merkityksen noustessa esille hankkeen organi-

soinnin ja järjestämisen kysymykset sekä menettelytavat nousevat keskeisiksi. Ei ole enää pelkkä järjestelykysymys, kuinka paljon esimerkiksi hanketta käytännössä suorittava tutkija tai konsultti on tekemisissä tietoa potentiaalisesti hyödyntävien toimijoiden kanssa. Juuri nämä toimijat ovat osa sitä tiedon konstruointiprosessia, joka viime kädessä saattaa muodostua koko analyysin tärkeimmäksi lopputulemaksi. Toimijoiden osallistaminen on jo pitkään ollut ennakoititiin liittyvä ominaisuus. Arvioinnissa osallistavat menetelmät ovat uudempaa perua, mutta lisääntyvät kaiken aikaa toimijoiden havaitessa yhteiseen tarkasteluprosessiin osallistumisen hyödyttävän heitä kirjallista tutkimusraporttia vahvemmin.

Edelliseen liittyen nousee arviointi- ja ennakoitihankkeiden suunnittelu, hallinnointi ja ohjaaminen yhä tärkeämmiksi. Prosessit on suunniteltava siten, että ne täyttävät moninaisten päättäjä- ja sidosryhmien tarpeet ja osallistavat heitä sopivalla tavalla. Tarvitaan hyvää tilaajaosaamista. Tätä osaamista on kuitenkin varsin vaikea hankkia muutoin kuin itse osallistumalla arviointi- ja ennakoitihankkeiden toteutukseen ja ohjaamiseen.

Tärkeäksi on myös noussut sellaisten foorumeiden organisointi ja ylläpitäminen, joilla arviointi- ja ennakoititiedon merkityksiä ja implikaatioita käytännön toiminnalle voidaan pohtia ja niistä voidaan keskustella. Ennakoitihankkeissa nämä foorumit on usein rakennettu sisälle ennakoitiprosessiin. Myös arviointiprosesseihin liitetään yhä useammin tulevaisuusfoorumityöskentelyä, jossa pohditaan arvioinnin tulosten merkitystä toiminnan uudistamiselle.

Kun hyödyntämisen laajuutta ja muotoja on sekä arvioinnin että ennakoinnin osalta tarkasteltu, on usein konkreettiset ja välittömät hyödyt havaittu odotettua vähäisemmiksi. Samalla kuitenkin on ilmeistä, että toimijat pitävät arvioinnin ja ennakoinnin suorittamista erittäin tarpeellisina. Erityisesti silloin kun päätöksentekoa ja kehittämistä palvelevan tiedon tuottaminen on jatkuvaa, näyttävät sen merkittävimmät vaikutukset nousevan viesteistä, jotka nousevat esiin useiden toisistaan riippumattomien selvitysten tuloksina. Viimeaikaisia esimerkkejä innovaatiopolitiikan alueelta ovat mm. palveluliiketoiminnan kehittämisen tarpeellisuus ja kansainvälistymisosaamisen kehittämisen tarpeet. Molemmat teemat ovat nousseet useista arvioinneista ja ennakoinneista, mikä on johtanut

tietoisuuden lisääntymiseen ja tarpeeseen reagoita tilanteeseen toimenpiteillä. Edelleen selvittämättä jää kuitenkin kysymys siitä, olisivatko teemat nousseet esille joka tapauksessa. Todennäköistä lienee, että systemaattinen arviointi ja ennakointi nopeuttavat tärkeiden kehittämisen pullonkaulojen esiin nousemista ja tarjoavat analyysiin perustuvia argumentteja niiden taustatekijöistä sekä ongelmallisuuden anatomia.

Keskeiseksi nousee myös kysymys siitä, millä toiminnan tasolla arviointien ja ennakoitien tulosten pohjalta muotoiltavia kehittämissuosituksia on tarpeen esittää. Yhtäältä tarvitaan manageriaalista tietoa, joka voi olla hyödyksi yksittäisen kehittämissuunnitelman tai organisaation toiminnan ohjaamisessa ja tarkistamisessa. Samaan aikaan tarvitaan kuitenkin laajempaan politiikkakontekstiin relevantista asemoitua strategista tietoa, joka kykenee ottamaan huomioon kompleksisessa toimintaympäristössä vallitsevia vuorovaikutussuhteita, useiden toimijoiden yhteisvaikutuksesta syntyvän vaikuttavuuden logiikkaa sekä politiikkaprosessin lainalaisuuksia. Ymmärrys näyttää kasvavan, että arviointien ja ennakoitien tulee lisääntyvässä määrin kyetä kapeasti rajatun, manageriaalisen analyysin lisäksi laajaan politiikkakontekstin ymmärrykseen ja näkemykseen sen tulevaisuuden suuntaviivoista. Tämä on teki-joille suuri haaste.

Lisäksi tarvitaan päätöksentekokulttuuri ja toimijaverkosto, jossa on totuttu jatkuvaan analyysitiedon läpikäyntiin ja seuloamiseen erilaisten tutkimusohjelmien ja strategiaprosessien avulla. Tiedon hyödyntäminen on suurelta osin sosiaalista vuorovaikutusta, jossa tieto muodostuu toimijayhteisön kannalta merkitykselliseksi vasta, kun se nousee keskustelun ja argumentoinnin kautta agendalle ja päätösten kohteeksi. Tarvitaan siis toimintakulttuuria, jossa arviointi ja ennakointi muodostavat säännöllisesti käynnissä olevan tarkasteluprosessin.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet strategista päätöksentekoa tukevan tiedon roolia poliittis-hallinnollisissa konteksteissa. Olemme todenneet, että arviointi ja ennakointi muodostavat kaksi keskeistä tiedon tuottamisen menetelytapaa, jotka ovat nousseet viimeaikaisessa kehityksessä policy-relevantin tiedon tuottami-

sen keskiöön. Olemme tarkastelleet arviointien ja ennakoitien merkitystä ja hyödyntämistä innovaatio- ja teknologiapolitiikan alueella. Kiinnostavaksi kyseisen politiikka-alueen tekee yleisesti se, että se on ollut arviointi- ja ennakoititoiminnan kehittämisessä ja institutionalisoimisessa pioneeriasemassa Suomessa. Arviointitoiminnalla on vakiintuneet käytännöt osana mm. teknologi-ohjelmien toteutusprosessia. Samoin ennakoititoimintaa tehdään laajasti osana innovaatio- ja teknologiapolitiikan suunnittelua.

Havaintomme mukaan analyttisen tiedon rooli innovaatio- ja teknologiapolitiikan ohjauksessa ja kehittämisessä ilmentää useita kehityskulkuja, jotka monelta osin todennäköisesti tullaan näkemään tavalla tai toisella myös muilla politiikka-alueilla. Nämä muutokset edustavat näkemymme mukaan siirtymää, jossa arviointi ja ennakointi asettuvat positivistisen tutkimusidealin sijasta tulkinnalliseen viitekehukseen (Fischer & Forester 1993; Hajer & Wagenaar 2003), jossa keskeisiä ominaispiirteitä ovat tiedon tuottamisen prosessi, sen kontekstisidonnaisuus, rooli keskeisenä julkishyödykkeenä, kulttuurin merkitys sekä argumentoinnin rooli osana sosiaalista vuorovaikutusta.

Ensinnäkin on ilmeistä, että arviointi ja ennakointi ovat laajoja "käsitteellisiä magneetteja", joiden piiriin mahtuu valtava määrä erilaisia tarkastelukohteita, näkökulmia ja tiedonintressejä. Osittain kyse lienee suomen kielen köyhyydestä, joka ei tarjoa vastaavaa määrää abstrakteja käsitteitä kuin englannin kieli. Kyseessä lienee tuskin kuitenkaan vain suomalainen ilmiö. On havaittavissa, että arvioivasta ja ennakoivasta tiedosta on muodostunut kompleksisissa ja moniäänisissä verkostoyhteiskunnissa keskeisiä tiedon tyyppisiä. Yhteiskunnallista kehitystä kuvaavan tiedon lisäksi tarvitaan koeteltuihin menetelmiin pohjautuvaa ennakoitua tulevaisuudesta sekä jo toteutettujen toimenpiteiden onnistumisesta. Monet ovat ehdottaneet, että arviointi ja ennakointi tulisi rajata täsmällisemmin, jotta ne yhä merkittävämmin jostain merkityksellistä eivätkä kaikkea mahdollista (Albaek 1997). Käsitteellisen määrittelyvallan puuttuessa tämä lienee kuitenkin tuhoon tuomittu yritys: eri toimintakentillä kehitys edennee suhteellisen omalakisesti. Hedelmällisempää tästä syystä olisikin nähdä arvioiva ja ennakoiva tieto yleisinä määrittäjinä, joiden piirissä olisi syytä tehdä käsitteellistä jäsenystä eri tyyppisistä arvioinneista ja ennakoinneista sekä

niiden suorittamisen menettelytavoista.

Toinen yleinen havainto on, että sekä ennakoinnissa että arvioinnissa tarkasteluprosessin merkitys muodostuu keskeiseksi hyödyksi prosessiin osallistujille. Vaikka tuloksena oleva ennakointi- tai arviointiraportti ei tuottaisikaan erityisen merkittäviä vaikutuksia, pakottaa prosessi useimmiten siihen osallistuvat toimijat tarkastelemaan asioita analyttisesti, avaamaan uusia näkökulmia, kehittämään uusia ideoita ja tarkistamaan olemassa olevia ajatuksiaan.

Kolmas johtopäätös on, että innovaatiopoliitikassa hallitsevaksi noussut perspektiivi tarkastella innovaatiojärjestelmiä ja -ympäristöjä asettaa myös arvioinnit ja ennakoinnit osaksi laajempaa systeemistä kokonaisuutta. Toteuttamiskontekstin ja tavoitteenasettelun keskeinen piirre on vuorovaikutus julkisten toimijoiden, tutkimuslaitosten ja yritysten välillä. Asioiden tarkastelu atomistisesti ja tarkasti rajaamalla tuottaa kapean osanäkemyksen, jonka hyöty jää rajalliseksi. Arviointien ja ennakointien tulee tästä johtuen tuottaa näkemyksiä, jotka tuottavat lisävalaistusta koko toimintasektorin toimivuuden kehittämiseksi. Yksittäisen kehittämisvälineen tuloksellisuuden optimointi säilyy edelleen toki relevanttina tarkasteluperspektiivinä, mutta vieläkin keskeisempää on edesauttaa koko systeemin kehittämistä palvelevien näkemysten tuottamiseksi. Aidosti policy-relevantin tiedon täytyykin kyetä tarkastelemaan asioita osana laajempaa politiikkakontekstia.

Neljänneksi on syytä nostaa esille kysymys strategista päätöksentekoa ja kehittämisprosesseja tukevien arviointi- ja ennakointiprosessien muuttuvasta roolista. Perinteisesti analyttiset prosessit on mielletty julkishallinnon manageriaalisen tiedon tuottamisen tukifunktioiksi. Arvioinnin ja ennakoinnin suorittamisesta on kuitenkin muodostumassa myös itsessään politiikkainstrumentti osana laajempaa strategisen tiedon tuottamisen viitekehystä. Tämä liittyy julkisen vallan roolin muuttumiseen verkostoyhteiskunnan ja globaalin talouden edellytyksiä luovaksi voimaksi. Sosiaalisten ja taloudellisten toimijoiden vuorovaikutuksessa tarvitaan holistista ja laaja-alaista tietoa (eikä atomistista ja kapea-alaista), joka palvelee sekä julkista hallintoa että laajaa sosiaalis-taloudellista toimijaverkostoa. Tiedon tuottamisen prosessit palvelevat verkostoyhteiskunnan toimintalogiikkaa, jossa yhteistyösuhteiden rakentaminen, yhteisten visioiden synnyttäminen ja

luottamuksen aikaansaaminen ovat keskeisiä tavoitteita. Analyttinen prosessi tuottaa perusteltuja argumentteja, joiden varaan on mahdollista luoda yhteistä näkemystä tulevaisuudesta ja lisätä luottamusta toimijoiden kesken. Tässä ominaisuudessaan arviointi- ja ennakoititiedon tuottamisen prosessit voidaan nähdä tärkeäksi julkishyödykkeeksi (Hämäläinen & Heiskala 2004), josta on hyötyä, ei pelkästään julkisille toimijoille, vaan myös yrityksille ja jopa kansalaisyhteiskunnalle.

Viides johtopäätös on, että edellä sanottu kehityskulku kohti vuorovaikutteista, verkostomaisen toimintatavan logiikan ymmärtävää ennakointi- ja arviointitoimintaa nostaa polttavan tarpeen metodologiselle kehittämistyölle. Monet menetelmistä edustavat yhä taustafilosofioiltaan lineaarista näkemystä innovaatioprosessista ja atomistista näkemystä julkisrahoitteisista kehittämisprosesseista. Tarvitaan uusia ennakointi- ja arviointimenetelmiä, joka rakentuvat holistiselle politiikkaprosessin ymmärrykselle, ottavat huomioon systeemisen näkemyksen innovaatiosta sekä kykenevät pureutumaan verkostomaiseen vuorovaikutusdynamikkaan. Tämä menetelmäkehityksen haaste on huomattava.

Kuudenneksi on syytä korostaa, miten tärkeää olisi kyetä näkemään arviointien ja ennakointien avulla tuotettu informaatio, niiden tuottamisprosessi sekä hyödyntäminen sosiaalisena argumentointina. Keskeinen lisäarvo arvioinneista ja ennakoinneista harvoin on luonteeltaan yksinomaan sosiaalisten ja taloudellisten ilmiöiden sekä kehityskulkujen kuvailua ja analyysia. Keskeinen lisäarvo nousee kuvailevan tiedon yhdistämisestä arvioiviin ja ennakoiviin, jopa visionäärisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin, jotka kokonaisuudessaan muodostavat argumentteja keskusteluun. Tämä argumentointi mahdollistaa jäsentyneemmän ja analyttisemmän keskustelun ja päätöksenteon, kun sekä argumenttien taustalla olevat faktaväittämät, tavoite-keino-väittämät, arvoväittämät ja tulevaisuusväittämät sekä niiden toisiinsa yhdistämisen argumentointilogiikka voidaan kyseenalaistaa. Arvioinnin ja ennakoinnin rooli voi tällöin nousta manageriaalisen tiedontuotannon lisäksi edistämään yhteisiä dialogeja verkostoyhteiskunnan eri alueilla, eri tasoilla ja eri foorumeilla.

Seitsemäs edellä sanotusta esiin nouseva päätelmä liittyy arviointi- ja ennakointiprosessien institutionaalisiin ja kulttuurisiin kysymyksiin.

Tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen kulttuuri, menettelytavat ja instituutiot muodostavat tärkeän kohteen strategista päätöksentekoa ja ajattelua tukevien analyysien kehittämisessä. Tarvitaan toimivaa arviointikulttuuria ja ennakoitukulttuuria, jotka koostuvat toimijoiden kyvystä ajatella arvioivasti ja ennakoivasti sekä vakiintuneista toimintatavoista. Lisäksi tarvitaan toimivat instituutiot, jotka kykenevät jäsentämään arviointi- ja ennakoitintehtävät strategisia päättäjiä tukevalla tavalla.

Lopuksi on kuitenkin tarpeen myös muistuttaa vaaroista, joita liittyy arviointi- ja ennakoitimenettelyjen laajentamiseen ja analyyttisen tiedon tuottamisen strategisen merkityksen korostamiseen. 1960- ja 1970-lukujen keskitetyt suunnittelujärjestelmät kokivat kaatumisen omaan mahdottomuuteensa. Osittain tämä johtui suunnitteluajattelun lähtökohtaisesti epärealistisesta käsityksestä yhteiskunnallisen ohjauksen mahdollisuuksista. Mutta toisaalta se heijastelee myös yleisemmin asiantuntijuuden varaan rakennettujen järjestelmien ongelmia, jotka on syytä ottaa huomioon myös rakennettaessa strategisen ennakoitinta- ja arviointitiedon funktioita. Mitä massiivisemmaksi tiedon tuottaminen paisuu, sitä pienemmäksi saattaa tippua yksittäisen analyysin lisäarvo. Aitona uhkana on asiantuntijayhteisön ja todellisen strategisen päätöksenteon etäännyminen erillisiksi prosesseikseen, joilla on vain vähän kosketuspintaa. Tässä suhteessa järjestelmä-käsitteen käyttö sisältää jo uhkia, sillä se helposti herättää pyrkimyksiä massiivisten seurantatietojärjestelmien pystyttämiseen ja niihin liittyviin organisatorisiin ratkaisuihin - kuten näyttää jo käyneen alueellisen ennakoinnin tapauksessa. Informaatiotulvaa lisäämällä jää yhä vähemmän tilaa näkemysten muodostamiselle ja aktiiviselle merkityksenannolle.

Eräs käytännöllinen testi, jolla tiedon tuottamisen ja asiantuntija-analyysien hyödyllisyyttä tulee kaiken aikaa aktiivisesti luodata, on päätöksentekijöiden osallistumisaktiivisuuden tarkkailu. Jos päättäjille tarjotaan osallistumista tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen prosesseihin, mutta käytännössä heidän osallistumisensa jää ole-mattomaksi, on se selkeä viesti analyyttisten harjoitusten vaikutusten heikosta ennusteesta. Päätöksentekijät priorisoivat niukat aikaresurs-sinsa tarkkaan, jolloin vain merkitykselliseksi nähtyyn toimintaan ollaan valmiita panostamaan. Vasta sosiaalisen vuorovaikutuksen ja keskus-

telun kautta analyyttinen tieto voi tulla laajamittaiseen käyttöön strategisia linjauksia tekevien toimijoiden taholla. Tämä asettaa suuren haasteen arviointi- ja ennakoitintilaprosessien organisoimille. Ja niin älyttömältä kuin se saattaa kuulostaa, myös näiden ennakoitinta- ja arviointikokonaisuuksien toimivuutta tulee ajoittain myös kriittisesti arvioida - vaikka vain kevyellä otteella.

VIITTEET

¹ Tiede- ja teknologiapolitiikan muuttuvista peruste-luista ks. tarkemmin esim. Lemola 2001.

² Tarkempaa tietoa arviointitoiminnasta ja tuloksista löytyy esimerkiksi kootusti www.research.fi -portaalin kautta.

³ Suomalaisesta innovaatio- ja teknologiapolitiikan ennakoinnista ja sitä sivuavista ennakoinneista löytyy tietoa mm. sivustoilta www.ennakoitinfoorumi.fi ja www.opf.fi/info/ensti/

⁴ Tulevaisuuden tutkimuksen eri lähestymistavoista on esitetty yhteenvetoa esimerkiksi kirjassa Kamp-pinen, Kuusi ja Söderlund (2002).

⁵ www.ennakoitinfoorumi.fi

LÄHTEET

Ahonen, Pertti: Hallituksen evaluaatiotutkimus: Kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen, Valtiovarainministeriö, Helsinki 1998.

Albæk, Erik: Miksi kaikki evaluoivat: Teoreettisia huomautuksia ja empiirisiä havaintoja evaluaation lisääntymisestä ja sen tehtävistä Tanskan esimerkkien valossa. *Janus* 5 (1997): 4, s. 371-397.

Dahler-Larsen, Peter: Beyond Non-Utilization of Evaluations: An Institutional Perspective. *Knowledge, Technology, and Policy* 11 (1998): 1-2, s. 64-90.

Dunn, William: *Public Policy Analysis: An Introduction*, toinen painos, Prentice Hall, New Jersey 1994.

Eerola, Annele & Erja Väyrynen: Teknologian ennakoitinta- ja arviointikäytäntöjen kehittäminen eurooppalaisen kokemuksen pohjalta. VTT Teknologian tutkimus, VTT Tiedotteita 2174, Otamedia Oy, Espoo 2002.

Feldman, Martha & James March: Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly* 26 (1981): 2, s. 171-186.

Fischer, Frank & John Forester (toim.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, London 1993.

Georghiou, Luke: Issues in the Evaluation of Innovation and Technology Policy. *Evaluation* 4 (1998): 1, s. 37-51.

- Georghiou, Luke & David Roessner: Evaluating Technology Programs: Tools and Methods. *Research Policy* 29 (2000), s. 657-678.
- Georghiou, Luke, Keith Smith, Otto Toivanen, Pekka Ylä-Anttila: Evaluation of the Finnish Innovation Support System, Ministry of Trade and Industry Finland Publications 5/2003, Helsinki 2003.
- Gustafsson, Robin, Eija Ahola, Leena Ilmola, Jarkko Kuusinen & Pekka Pesonen: Uuden sukupolven teknologiaohjelmia etsimässä, Tekes, Helsinki 2003.
- Guy, Ken & Claire Nauwelaers: Benchmarking STI Policies in Europe: In Search of Good Practice. The IPTS Report 71 (2003).
- Hajer, Maarten & Hendrik Wagenaar (toim.): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Ham, Christopher & Michael Hill: *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, 2. edition. Havester Wheatsheaf, Guildford 1993.
- Hjelt, Mari, Päivi Luoma, Erik van de Linde, Andreas Ligoet, Janneke Vader, & Jim Kahan: Kokemuksia kansallisista teknologiaennakoinneista, Sitra, Helsinki 2004. (<http://www.sitra.fi/Julkaisut/raportti4.pdf>)
- Hjelt, Mari, Totti Könnölä, Päivi Luoma: Elintarviketeollisuuden teknologiaennakointi ja tutkimuksen arviointi, Tekes, Helsinki 2002. (ks. <http://www.tekes.fi/julkaisut/Elintarviketeollisuus.pdf>)
- HLEG. Thinking, Debating and Shaping the Future: Foresight for Europe, Final Report of the High Level Expert Group for the European Commission, European Commission, Bryssel, huhtikuu 2002, (<http://www.cordis.lu/foresight/reports.htm>).
- Hämäläinen, Timo & Risto Heiskala: Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Edita, Helsinki 2004.
- Irvine, J., Martin, Ben: *Foresight in Science: Picking the Winners*, Pinter Publishers, Lontoo 1984.
- Kamppinen, M., Kuusi, O., Söderlund, S. (toim.): *Tulevaisuudentutkimus: perusteet ja sovellukset*, Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2002.
- van der Knaap, Peter: *Policy Evaluation and Learning: Feedback, Enlightenment or Argumentation?* *Evaluation* 1 (1995): 2, s. 189-216.
- Koskenlinna, Markus, Anssi Smedlund, Pirjo Stähle, Lasse Köppä, Marja-Liisa Niinikoski, Ville Valovirta, Kimmo Halme, Juha Saapunki, Jari Leskinen: *Välittäjäorganisaatiot - moniottelijat innovaatioita edistämässä*, Tekes, Helsinki 2005.
- Kuhlmann, Stefan: *Distributed Techno-Economic Intelligence for Policymaking*. Teoksessa *RTD Evaluation Toolbox*. European Commission, Joint Research Centre & Joanneum Research 2002.
- Kuitunen, Soile ja Kirsi Hyytinen, *Julkisten tutkimuslaitosten vaikutusten arviointi - Käytäntöjä, kokemuksia ja haasteita*, VTT, Espoo 2004.
- Lemola, Tarmo: *Tiedettä, teknologiaa ja innovaatioita kansakunnan parhaaksi: Katsaus Suomen tiede- ja teknologiapolitiikan lähistoriaan*. VTT, Espoo 2001.
- Lievonen, J.: *Kestävä kehitys kansallisissa teknologian ennakoitihankkeissa*. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 2003.
- Lundvall, Bengt-Åke: *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter, London & New York 1992.
- MacIntyre, Alasdair: *Hyveiden jäljillä: Moraaliteoreettinen tutkimus*. Gaudeamus, Helsinki 2004.
- Majone, Giandomenico: *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven 1989.
- Martin, B.R. ja Irvine, J. *Research Foresight: Priority-Setting in Science*, Pinter Publishers, Lontoo 1989.
- Marttinen, Jouni, *Ennakoinnin kytkentä osaksi TE-keskusten toimintaa: visio 2010 ja kehittämisstrategia*, kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1/2003
- Miettinen, Reijo: *National Innovation Systems: Scientific Concept of Political Rhetoric*. Edita, Helsinki 2002.
- O'Doherty, Dermot & Erik Arnold: *Understanding Innovation: The Need for a Systemic Approach*. The IPTS Report 71 (2003).
- Oksanen, Juha: *Research Evaluation in Finland: Practices and Experiences, Past and Present*. VTT Group for Technology Studies, Espoo 2000.
- Patton, Michael: *Utilization-focused Evaluation*, Sage, Newbury Park 1997.
- Patton, Michael: *Discovering Process use*. *Evaluation* 4 (1998): 2, s. 225-233.
- Pawson, Ray: *Evidence Based Policy I: In Search of Method*, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Queen Mary University of London 2001.
- Salmenkaita, Jukka-Pekka & Ahti Salo, A.: *Rationales for Government Intervention in the Commercialization of New Technologies*. *Technology Analysis & Strategic Management* 14 (2002):2, s. 183-200.
- Salo, Ahti: *Arvio teknologian ennakkoinnin kehittämistarpeista*, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki, 2001.
- Salo, Ahti: *Ennakointi ja tulevaisuuskuvat tutkimus- ja kehittämisohjelmissä*, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 2003.
- Salo, Ahti, Totti Könnölä & Mari Hjelt: *Responsiveness in Foresight Management: Reflections from the Finnish Food and Drink Industry*. *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, 1 (2004): 1/2.
- Scriven, Michael: *The Logic of Evaluation and Evaluation Practice*. *New Directions for Evaluation* 68 (1995): s. 49-70.
- Simon, Herbert: *Administrative Behavior*, The Free Press, New York 1945.
- Smits, Ruud & Stefan Kuhlmann: *The Rise of Systemic Instruments in Innovation Policy*. *International Journal of Foresight and Innovation Policy* 1 (2004): 1/2, 4-32.
- Suomen Akatemia: *Suomen tieteen tila ja taso: Kat-*

- saus tutkimustoimintaan ja tutkimuksen vaikutuksiin 2000-luvun alussa, Suomen Akatemia, Helsinki 2003.
- Tekes: Arvioinnin punainen lanka: Teknologiaohjelmien vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. Tekes, Helsinki 2001.
- Tekes: Ylihuomisen kilpailukyky ratkaistaan tänään : Teknologiarahoituksen tulokset ja vaikutukset, Tekes, Helsinki 2002.
- Valovirta, Ville: Evaluation Utilization as Argumentation. *Evaluation* 8 (2002): 1, s. 60-80.
- VTTN: Osaaminen, innovaatiot ja kansainvälistyminen, Valtion tiede- ja teknologianeuvosto, Helsinki 2002. (http://www.minedu.fi/tiede_ja_teknologianeuvosto/julkaisut/katsaus2003.pdf)
- Weiss, Carol: Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis* 3 (1977): 4, s. 531-546.
- Weiss, Carol: Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making. *Policy Studies Review Annual* 6 (1982), s. 19-36.

Edustuksellisuus tuloksellisuusarvioinnissa -

Yt-elimet ja osallisuus kunnallisessa tuloksellisuusarvioinnissa

Jari Stenvall, Vuokko Niiranen & Ismo Lumijärvi

ABSTRACT

Representativeness in Evaluation of Efficiency - Cooperative organs and participation in municipal evaluation of efficiency

The article analyses cooperative organs as a part of the evaluation of municipal efficiency. The actual research task is to study how participation related to cooperative organs has strengthened in municipalities as a result of the evaluation of efficiency. Municipal cooperation procedure means the cooperation between the employer and the personnel in municipalities and municipal federations. Participation means that the personnel have the possibility to influence decision-making in their own organization. The empirical material for the study is based on an inquiry made in conjunction to the Kartuke project, with 1648 respondents from municipal administration.

On the basis of the results the institutionalized status of the cooperative organs in the evaluation of efficiency is weak, as it is rarely understood as a utilizer of evaluation data. Employees experience participation in the evaluation of efficiency widely at the working unit level, which seems to be an indication of fairly successful personnel management and operation of superiors. On the other hand, the employees' participation at the municipal level is weak, and moderate for the members of cooperative organs. If the experience of participation is weak, strategic operation will remain seeming especially as a factor affecting one's own work. The article proposes that an important institutional role for the operation of cooperative organs could be to build up trust in the evaluation of efficiency at the municipal level.

JOHDANTO

Tuloksellisuutta koskevan arvioinnin yksi keskeisiä julkisen hallinnon haasteita on arvioinnin ja arviointitiedon hyödyntäminen päätöksenteossa. Strategisten valintojen ja laajemmin julkisen toiminnan odotetaan olevan yhä enemmän tietoon perustuvia, ja samalla myös yhä rationaalisempia. Tämä tavoite on näkynyt myös arviointia koskevissa ohjelmallisissa tavoitteissa. Esimerkiksi valtiovarainministeriön yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan arviointistrategian (2004) mukaan julkisen sektorin arviointitoimintaa tulisi systematisoida niin, että arviointi on hyödynnettävissä julkisen sektorin vaikuttavuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden nostamisessa ja kehityksen todentamisessa. Tämän kirjoituksen lähtökohdaksi on näkökulma, jonka mukaan arviointiin liittyvän kehityksen todentaminen ja vakiinnuttaminen edellyttää julkisen hallinnon institutionalisoituneiden toimintakäytäntöjen, kuten työyhteisöjen yhteistoimintamenettelyn, analyysiä ja tutkimusta.

Osana arviointitoiminnan vahvistamista päätöksenteossa on kuntakentässä kehitetty ja vahvistettu tuloksellisuuden arviointia. Kunnissa pitäisi olla arviointitietoa avaintuloksista ja niissä onnistumisesta. Ajattelutapaa on kehitetty vuodesta 1989 lähtien, jolloin Kunnallinen työmarkkinalaitos antoi asiasta ensimmäisen suosituksensa (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje A 23/1989). Suosituksen mukaan tuloksellisuus jaettiin neljään kohtaan, jotka olivat tuottavuus ja/tai taloudellisuus, vaikuttavuus, kustannusvaikutukset ja palvelukyky. Kuntien tuloksellisuusarviointi ei silti vielä lähtenyt liikkeelle toivotussa laajuudessa eikä arviointia oikein sisäistetty osaksi toimintaa. Kunnallinen työ-

markkinalaitos antoikin vuonna 2000 uuden suosituksen, jossa tuloksellisuusarviointi perustui tasapainotetun tuloksellisuusmittariston Suomeen modifioituun malliin (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 15/2000). Tässä suosituksessa korostettiin jo näkyvästi yhteistoimintaelinten roolia tuloksellisuusarvioinnin ja siihen liittyvän toiminnan kehittämisen osalla.

Tuloksellisuuden arvioinnin vahvistamista ovat tukeneet myös kuntalain (365/95) edellyttämät arviointivelvoitteet ja asiasta annetut suositukset ja keskustelualoitteet. Kuitenkin tuloksellisuuden arvioinnin vahvistuminen on tapahtunut hitaasti. Esimerkiksi vuonna 2003 Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tekemän kyselyn mukaan runsas kolmetyhdeksän prosenttia kyselyyn vastanneesta 254 kunnasta ilmoitti ottaneensa käyttöön tuloksellisuuden arvioinnin. (Pakarinen & Hotti 2004, 282-285).

Kunnallishallinnossa strategista ajattelua ja tuloksellisuuden arviointia on lähestytty ja sitä on kehitetty Robert Kaplan:n ja David Nortonin (1996) esittämän Balanced Scorecard-mallin kautta. Tasapainotetun mittariston idea tuloksellisuuden arviointimallina on kiteytettynä siinä, että se korostaa monipuolisen arviointitiedon hyödyntämistä. Taloudellista tuloslaskentaa ja tasearviointia täydennetään ja laajennetaan ottamaan huomioon myös laadullisia sekä inhimillisen pääoman kehitystä kuvaavia mittareita. BSC-mallin on ajateltu olevan samanaikaisesti sekä strategisen suunnittelun ja johtamisen että toiminnan kokonaisarvioinnin väline.

Tuloksellisuuden arvioinnissa on keskeistä huomioida ne institutionaaliset rakenteet ja käytännöt, joissa sitä kuntakentässä sovelletaan. Voidaan siis olettaa, että arvioinnin tehokas hyödyntäminen riippuu keskeisesti kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavista hallinnollisista ja poliittisista rakenteista. Strategiatyöhön liittyvän tuloksellisuuden arviointi edellyttää entistä kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa ja siksi usein uudelleen ajattelua niin kunnallisissa luottamuselimissä kuin johtamisjärjestelmissä. Tässä artikkelissa tarkastelun kohteena ovat yhteistoimintaelimet eli yt-elimet tuloksellisuuden arvioinnissa. Tuloksellisuuden arviointijärjestelmien rakentamisessa ja tuloksellisuusarvioinnissa syntyvän tiedon käyttämisessä kannustetaan yhteistoiminnallisuuteen. Myös (tasapainotetun) tuloksellisuuden arviointimalli, jota kunnissa suositellaan käytettäväksi, korostaa henkilöstön

osallistumisen tärkeyttä. Tuloksellisuusarviointitiedon käyttäminen työyhteisöjen kehittämisessä taas korostaa välitöntä, työyksikkötasoisista osallistumista. Edustuksellinen yhteistoiminta ja yhteistoimintaelimet huolehtivat siitä, että myös kehittämishankkeissa noudatetaan yhteistoiminnallisia periaatteita. Samalla yt-elimille on osoitettu tuloksellisuusarvioinnissa sekä kehittämisen, arvioinnin, että siihen liittyvän kehittämisen avain- ja näköalapaikka. Henkilöstön osallistuminen on siten institutionalisoitu eli vakiinnutettu toiminnan rakenteissa, yhteistoiminnallisuuden osalta kohtalaisen korkealle tasolle. Suomessa kuntasektorilla henkilöstön osallistuminen perustuu kuntasektorin yleissopimukseen (KT:n yleiskirje 25/2002; legitimoinnista ks. myös Vartiainen 2004). Tuloksellisuusarvioinnin ajatus henkilöstön laajasta osallistumisesta ja arviointijärjestelmien institutionalisoituminen muodostavat mielenkiintoisen tulkintakehikon arviointitiedon käytön ja henkilöstön osallisuuden välille. Tuloksellisuusarvioinnin malli korostaa lähtökohtaisesti avointa vuorovaikutusta, yhteistoimintaelimet taas heijastavat edustuksellista, institutionalisoituvaa osallistumista. Voidaan siis kysyä pelkistäen, miten perinteinen yhteistoimintamenettelyn kulttuuriin sisältyvä edunvalvonta kohtaa avoimeen ja laajaan osallistumiseen perustuvan kehittämistyön kommunikatiivisuuden?

TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Artikkelimme kohdentuu yt-elinten tarkasteleluun osana kunnallista tuloksellisuuden arviointia. Olemme erityisesti kiinnostuneita yhteistoimintaelimiin kuuluvien toimijoiden, johdon ja työntekijöiden osallisuudesta tuloksellisuuden arvioinnin koko prosessiin. Varsinainen tutkimustehtävä on seuraava:

Miten yhteistoimintaelimissä tapahtuva osallistuminen on kunnissa vahvistunut tuloksellisuuden arvioinnin seurauksena

Yhteistoiminta tarkoittaa kahta erilaista työelämän institutionalisoitua järjestelmää. Yhtäältä sillä viitataan niihin järjestelyihin, jotka edistävät henkilöstön osallistumista työorganisaation päätöksentekoon. Toisaalta sillä tarkoitetaan työmarkkinaosapuolten keskinäisiä suhteita eli työelämän suhteiden (industrial relations) perus-

luonnetta ja laatua (Sädevirta & Vuoriluoto 2003, 162). Kunnallisella yhteistoimintamenettelyllä tarkoitetaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kunnissa ja kuntayhtymissä. Yhteistoimintamenettelyä säätelee yleissopimus, jonka Kunnallinen työmarkkinalaitos sekä alan sopijajärjestöt ovat vahvistaneet vuonna 1997 (KT:n yleisohje 11/1997).

Yhteistoiminnan muodot ovat moninaiset ja vaihtelevat esimerkiksi kunnan koon mukaan. Edustuksellisten yt-elinten tyypillisiä nimikkeitä ovat yhteistyötoimikunta, yhteistyöryhmä, kehittämisryhmä, neuvotteluryhmä, yhteistoimintaneuvottelukunta, yhteistyökomitea tai järjestöneuvottelukunta. Aivan pienissä kunnissa saattaa olla pelkästään yksi kuntatason yt-elin. Suuremmista kaupungeista löytyvät usein tämän lisäksi myös toimialakohtaiset, hallintokunta-kohtaiset sekä virasto- ja laitospöhtöiset yt-elimet. Lisäksi eroja on sinä, onko työsuojelu- ja yhteistoiminta yhdistetty. Henkilöstöllä saattaa olla oma edustuksellinen yt-elin, osa kunnista on hajauttanut yt-toimintaansa alajaostoille tai työryhmille. Johtoryhmissä saattaa olla henkilöstön edustajia. Osa kaupungeista on samalla sopinut, että varsinaisen edustuksellisen yhteistoiminnan tehtävät hoidetaan johtoryhmässä. Henkilöstön edustajia yt-menettelyssä ovat pääluottamusmies, luottamusmies, työsuojeluvalltuutettu tai muu henkilöstön valitsemana edustaja. Johdon edustajia ovat esimerkiksi kaupunginjohtaja, hallintojohtaja, henkilöstöpäällikkö, henkilöstösihteeri tai työsuojelupäällikkö. Työpaikkakokous on tyypillisin välittömän yhteistyön muoto. Siihen osallistuvat esimiehen lisäksi kaikki työyhteisön jäsenet. Mitä suuremmasta kaupungista on kyse, sen monipuolisempi ja monipöhtöisempi yhteistoiminta on. (Salomaa 2000, 113.)

Yt-toiminnan keskeinen tarkoitus on aikaansaada osallistumismahdollisuuksia. Osallistuminen yt-toiminnan kautta tarkoittaa sitä, että henkilöstöllä on valitsemiensa edustajien kautta mahdollisuus olla vaikuttamassa oman organisaationsa päätöksentekoon. Tässä yhteydessä osallistuminen liittyy tuloksellisuuden arvioinnin sisältöön vaikuttamiseen sekä tuotetun informaation hyödyntämiseen. Siinä missä osallistuminen tarkoittaa toimintaa, osallisuus sisältää prosessin ja kokemuksellisuuden siitä, että ihminen on mukana ja voi aidosti vaikuttaa johonkin yhteisönsä, ryhmänsä tai työyhteisön asiaan. Pelkät osallistumisen mahdollisuudet eivät vielä tuota

osallisuuden kokemusta.

Kirjoituksen empiirinen aineisto perustuu Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin tutkimushankkeen (KARTUKE) yhteydessä vuonna 2004 tehtyyn kyselytutkimukseen. Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin tutkimusohjelman eli KARTUKE:n toteuttamiseen on osallistunut neljä yliopistoa eli Kuopion, Tampereen, Lapin ja Joensuun yliopistot. Tutkimuksia ovat rahoittaneet Työsuojelurahasto, mukana ovat kunnat ja tutkimusyliopistot ja sitä on tukenut laajemman tutkimustiedon hyödyntämisen ja välittämisen osalta Työturvallisuuskeskuksen kuntaryhmä.

OSALLISTUMINEN JA YHTEISTOIMINTAELI-MET

Tuloksellisuuden arvioinnin sekä laajemmin sen taustalla olevan strategisen ajattelun yhteydessä on keskusteltu runsaasti osallisuuden tärkeydestä. Esimerkiksi Kaplan ja Norton (2002) kiinnittävät huomiota siihen, että vision ja strategioiden laajalla valmistelulla on vaikutettavissa tiedonkulkuun ja monipuoliseen kokemusten ja ideoiden vaihtoon. Osallistavaa strategista toimintaa voidaan pitää yhtenä ratkaisuna siihen, millä tavoin julkisessa hallinnossa ratkaistaan kysymys arviointitiedon tehokkaasta käytöstä. Kun henkilöstö voi olla mukana vaikuttamassa tuloksellisuuden arviointia koskevassa päätöksenteossa ja tuotettujen tulosten tulkintaan liittyvissä keskusteluissa, on oletettavissa että tämä prosessi näkyisi vaikuttavuutena entistä paremmin myös käytännön työssä.

Sitä, mihin osallistumisen tulisi kohdentua, voidaan jäsentää monin eri tavoin. Tuloksellisuuden arvioinnin kohdalla on korostettu sitä, että osallisuuden tulisi ulottua sekä arviointikriteerien valintaan että niiden käyttöön. Samoin osallistumista voidaan jäsentää sen mukaan, liittyykö se ensisijaisesti omiin työtehtäviin vai laajemmin työyhteisön hyvinvointiin, organisatorisiin ja johtamiseen liittyviin käytäntöihin (ks Hyyryläinen 2001, 252). Kun pohditaan yt-elimien ja tuloksellisuuden arviointia osallistumisen näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota erityisesti kahteen seikkaan:

1. Mikä asema on yt-elimillä arviointia koskevaan päätöksentekoon osallistuvana instituutina kuntakentässä

2. Miten yt-elimet toimivat itsessään osallistumisen näkökulmasta

Yt-toiminta edustaa institutionalisoitunutta mallia ratkaista työntekijöiden ja työnantajien väliset suhteet. Tästä näkökulmasta yhteistoiminnallinen toiminta antaa työntekijöille ja heidän edustajilleen mahdollisuuden organisaatioissa osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Yt-toiminta onkin organisaatioissa valtaväestöstä osallistumista (Hyyryläinen 2001, 253).

Tuloksellisuuden arvioinnin ohella kunnallisissa työyhteisöissä ovat tärkeitä se prosessi jolla arviointia otetaan käyttöön sekä ne merkitykset ja tavoitteet, joita arviointitiedon käyttöön liitetään (Sihvonen ym 2005). Tuloksellisuuden arvioinnin prosessi voi olla vahvasti tai heikosti työntekijöitä osallistava. Arviointi voi olla heikosti tai vahvasti institutionalisoitunut ja vakiintunut työyhteisöön, mikä vaikuttaa osaltaan siihen, millaista arviointitiedon käyttäminen on. Asetelmaa voi kuvata kuvion 1. tapaan. Jos tuloksellisuuden arviointiin osallistuminen on suppeaa eikä arvioinnilla ole oikein sijaa työyhteisössä (A), arviointi jää näennäiseksi. Jos taas arvioinnin institutionalisoitunut asema on vahva, mutta siihen osallistuvat vain harvat (B), voidaan hyvin puhua arvioinnin elitisistä. Laaja osallistuminen mutta heikko institutionalisoiminen (C) todennäköisesti turhauttaa, kun arvioinnilla ei ole käyttöarvoa. Arviointiprosessi ja arviointitiedon käyttö ovat ehkä tasapainossa ja löytäneet asemansa, mikäli arviointiin osallistuminen on laajaa ja arviointi on vakiintunutta (D). Kehikkoa voidaan käyttää sen jäsentämiseen, keiden osallistumisesta on kyse ja osallistuuko henkilöstö laajasti tuloksellisuuden arviointiin vai osallistuvatko siihen esimerkiksi suppeammillaan vain edustukselliset elimet ja niiden jäsenet.

Edelleen, jos jäsenetään sitä, mikä merkitys

tuotetulla arviointitiedolla on työyhteisössä, saadaan kuvioon lisää sisältöä ja ulottuvuuksia.

Kuntakentässä yhteistoimintaan liittyvää sopimustoimintaa on kehitetty niin, että siihen sisältyy myös toiminnan kehittämiseen ja tuloksellisuuden arviointiin liittyviä tavoitteita. Esimerkiksi vuonna 1993 laaditun yleissopimuksen mukaan yhteistoimintamenettelyn tarkoituksena on kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden edistäminen ja henkilöstön työn laadun parantaminen antamalla henkilöstölle vaikutusmahdollisuuksia omaa työtään ja työyhteisöä koskevien päätösten valmisteluun. Ajattelutapaa on painotettu myös eri tuloksellisuuden arviointiin liittyvissä suosituksissa.

Osallistumista voidaan edistää organisaatioissa institutionaalisten ratkaisujen ohella välittömin käytännöin. Näillä tarkoitetaan käytäntöjä, joiden ansiosta henkilöstö voi osallistua omaa työtään, työyhteisöään tai organisaatiota koskevien ratkaisujen tekemiseen. Henkilöstön välittömän osallistumisen tärkeyttä onkin korostettu toistuvasti niin strategisen johtamisen kuin henkilöstövoimavarojen johtamisen yhteydessä. Esimerkiksi Kaplan ja Norton (2002, 384-388) ovat nähneet tasapainotetun mittariston järjestelmäksi, jonka avulla johto voi käydä aktiivista keskustelua henkilöstön kanssa strategisista asioista. Tästä näkökulmasta esimerkiksi tuloksellisuuden arvioinnin tulisi ohjata ja aikaansaada organisaatioissa käytävää keskustelua.

Henkilöstövoimavarojen johtamisessa osallistumisen tärkeyttä on painotettu erityisen paljon muun muassa ns. harvardilaisessa koulukunnassa. Sen esiin nostamien tulosten mukaan henkilöstön osallistumisesta on seurauksena kasvannutta motivaatiota ja lojaalisuutta sekä lisääntyvää suorituskäkyä. Osallistuminen kehittää myös henkilöstön osaamista ja itsetuntoa. (Ks. esimerkiksi Sädevirta 2004.)

| Arviointiin osallistuminen | Arvioinnin institutionalisoitumisen aste | |
|----------------------------|--|-------|
| | Heikko | Vahva |
| Suppea | A | B |
| Laaja | C | D |

Kuvio 1. Osallistumisen alan ja arvioinnin institutionalisoitumisen vaihtelut

Osallistumiseen perustuvaa strategista ajattelua ja henkilöstövoimavarojen johtamista on kehitetty voimakkaasti myös kunnallishallinnossa. Tämä on ollut selkeä haaste myös yt-toiminnan kehittämiseksi. Voidaan esimerkiksi pohtia, mikä merkitys ja mitä tehtäviä yt-elimille jäisi kunnallisten työyhteisöjen päätöksenteossa, jos henkilöstön osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet saataisiin aikaan henkilöstövoimavarojen johtamisen käytännöillä. Samoin keskeinen kysymys on ylipäänsä yt-toiminnan aseointuminen osaksi strategista toimintaa esimerkiksi tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä.

Kunnallista työpaikkademokratiaa koskevat aikaisemmat tulokset viittaavat siihen (esimerkiksi Valtee 1983), että johdon edustajat arvioivat usein yt-elinten vaikutukset selkeästi suuremmiksi kuin henkilöstöedustajat. Tätä saattaa selittää työnantajien edustajien parempi tieto asioiden etenemisestä yt-käsittelyn jälkeen. Epäselvää kuitenkin on se, kuinka laajan ja merkittävän henkilöstön osallistumisjärjestelmän yhteistoimintajärjestelmät muodostavat kunnallisessa toimintaympäristössä.

Yt-edustajien oma aktiivisuus tai passiivisuuskin saattaa selittää YT-elinten merkitystä osallistumisen kannalta. Yt-edustaja saattaa pyrkiä vaikuttamaan keskustelemalla suoraan esimiehen kanssa, yt-elimen kautta, osallistumalla kehittämis- ja suunnitteluryhmien toimintaan tai oman kunnan tarjoamaan koulutukseen tuloksellisuusarviointiin liittyen. Tyypillisiä yt-elimissä mukana olevien henkilöiden toimintatavoitteita ovatkin konsultointi, ehdotusten tekeminen ja suoranainen mukanaolo asioiden käsittelyssä (esimerkiksi Lumijärvi 1982, 55; myös Hyyryläinen 2001, 255.)

Yt-elimet muodostavat tärkeän kunnallisen foorumin, jolla on selkeä sopimuksellinen tehtävä kunnallishallinnossa. Ne ovat samalla yksi niistä foorumeista, joiden toiminta todennäköisesti ohjaa tai voi ohjata arviointitiedon käyttöä kuntien toiminnassa. Samalla tämä tilanne haastaa yt-elimet etsimään kehittyviä, vuorovaikutuksellisuuteen perustuvia toimintatapoja.

AINEISTO

Tässä artikkelissa käytetään tutkimusaineistona Kartuke-tutkimushankkeessa mukana olevien kuntien ja kuntayhtymien henkilöstölle tehtyä

kyselytutkimusta. Kunnat valittiin hankkeeseen omien hakemustensa perusteella. Mukaan pääsyn kriteereitä olivat muun muassa kunnan tai kuntayhtymän oma kehittämishalukkuus ja se, että kunta (tai sen toimiala) oli ottanut tai ottamassa tuloksellisuuden arviointia varten käyttöönsä KT:n suosituksen (KT:n yleiskirje 15/2000) mukaisen tasapainotetun mittariston mallin (Niiranen ym. 2005, 50-52). Tutkittavat kuntayksiköt olivat siis tuloksellisuusarvioinnin suhteen jo lähtökohtaisesti valikoituneita, sillä jonkinasteinen tuloksellisuusarvioinnin käyttäminen oli perusedellytys Kartuke-tutkimusverkostoon mukaan pääsemiselle ja tutkimuksen tekemiselle. Toisaalta on todettava, että tuloksellisuuden arviointia koskevaa kehittämistä on monipuolisesti meneillään muissakin Suomen kunnissa (vrt. kuitenkin Pakarinen & Hotti 2004). Tutkimusohjelman kunnat ja kuntayhtymät ovat Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Helsinki, Imatra, Joensuu, Kotka, Kajaani, Kuusamo, Lapinlahti, Loppi, Pohjois-Savon koulutuskuntayhtymä (1.1.2004 alkaen Savon koulutuskuntayhtymän osa), Seinäjoen ammattikorkeakoulun terveysala, Seinäjoen seudun terveysyhtymä, Taivalkoski, Tampere, Utajärvi ja Kuopion seutu¹ (Kuopio, Karttula, Siilinjärvi, Suonenjoki).

Kyselyn aineisto kerättiin maaliskokuussa 2004. Kysely osoitettiin erikseen henkilöstölle ja luottamushenkilöille. Henkilöstökyselyn vastausprosentti oli 41 %, vaihdellen eri tutkimuskunnissa 25-60 %:n välillä. Vastajien kokonaismäärä oli 1648 henkilöä. Vastausprosentti on verraten alhainen, johtuen osittain varmasti myös siitä, että kyselylomake koettiin paikoitellen vaikeaksi ja raskaaksi, ja siitä, että koko tuloksellisuusarviointi on koettu käsitteistöltään hankalaksi ja epäselväksi asiaksi. Kyselylomakkeessa käytettiin tietoisesti samaa käsitteistöä, joka on ollut käytössä sekä KT:n suosituksessa että tuloksellisuusarviointia ja Balanced scorecardia (BSC) koskevassa koulutuksessa. Melko pienestä vastausprosentista huolimatta vastausten kokonaismäärä on niin suuri, että se antaa verrattain luotettavan kuvan tuloksellisuusarvioinnin tilanteesta tutkimuskunnissa.

Henkilöstökyselyn vastaajista vajaa kolmannes työskenteli sosiaalipalvelujen toimialalla, vajaa kolmannes terveyspalveluissa, runsas viidennes opetus- ja koulutuspalveluissa ja hiukan vajaa viidennes muilla toimialoilla. Esimiesasemassa oli viidennes vastanneista. Kyselyyn vastanneista

Taulukko 1. Yt-elinten jäsenten edustuksellinen tausta.

| | % | N | joista esimiesasemassa (%) |
|---------------------------------------|----|----|----------------------------|
| oman työyksikön kehittämisyöryhmä | 54 | 72 | 56 |
| oman toimialan strategiatyöryhmä | 37 | 49 | 65 |
| kunnan/kuntayhtymän strategiatyöryhmä | 22 | 29 | 71 |
| seudun strategiatyöryhmä | 10 | 14 | 86 |
| oman ammattijärjestön toimielin | 40 | 54 | 25 |
| kunnallinen luottamushenkilö | 14 | 19 | 44 |
| työsuojeluhenkilöstö | 24 | 32 | 38 |
| muu vastaava | 8 | 10 | 20 |

35 % työskenteli suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa, 14 % keskisuurissa kunnissa ja 27 % pienissä alle 8 000 asukkaan kunnissa ja 24 % kuntayhtymissä. (Niiranen ym. 2005).

Kyselyyn vastasi 134 yhteistoimintaelinten jäsentä, mikä on 8 % kyselyyn vastanneista. Heistä naisia oli vajaa kaksi kolmannesta (61 %) ja miehiä reilu kolmannes (39 %). Vastaa- jista kahdella kolmanneksella oli kunta työnantajana ja yhdellä kolmanneksella kuntayhtymä. Yhteistoimintaelimiin kuuluvista joka viides työskenteli pääsääntöisesti sosiaalipalvelujen toimialalla, joka neljäs työskenteli terveystalouden perusterveydenhuollon tai erikoissairaanhoidon toimialalla, joka neljäs opetus- ja koulutuspalveluissa sekä kulttuuripalveluissa ja loput muilla toimialoilla.

Yhteistoimintaelimiin kuuluvat eroavat vain vähän muista kyselyn vastaajista; keski-ikä esimerkiksi on 50 vuotta, kun keski-ikä koko aineistossa on 45,8 vuotta. Yhteistoimintaelimiin kuuluvien palvelusuhde on 96 %:lla vakituinen (muilla 88 %) ja määräaikainen 3 %:lla. Yhteistoimintaelimiin kuuluvista 58 % ei ole esimiesasemassa, kun muista henkilöstökyselyyn vastanneista 82 % ei ole esimiesasemassa. Tässä näkyy varmaankin se, että yt-eliimiin kuuluu henkilöstön edustajien lisäksi työntäjien edustajia, jotka olettavasti kaikki ovat esimiehiä. Yhteistoimintaelimiin kuuluvista määräaikaisessa esimiesasemassa on 6 % ja vakituksessa esimiesasemassa 37 %. Eli yhteensä esimiesasemassa on 42 % yhteistoimintaelimen jäsenistä, kun muusta kyselyyn vastanneesta henkilöstöstä esimiesasemassa on 18 %. Yhteistoimintaelinten jäsenillä on myös keskimääräistä enemmän työkokemusta, mikä on sinänsä hyvin ymmärrettävää heidän asemansa vuoksi. He ovat myös keskimäärin hyvin koulutuneita. Suurimmalla osalla yhteistoimintaelimiin kuuluvista on vähin-

tään opistotasoinen tutkinto koulutustaustanaan ja yli 40 %:lla yliopistotutkinto.

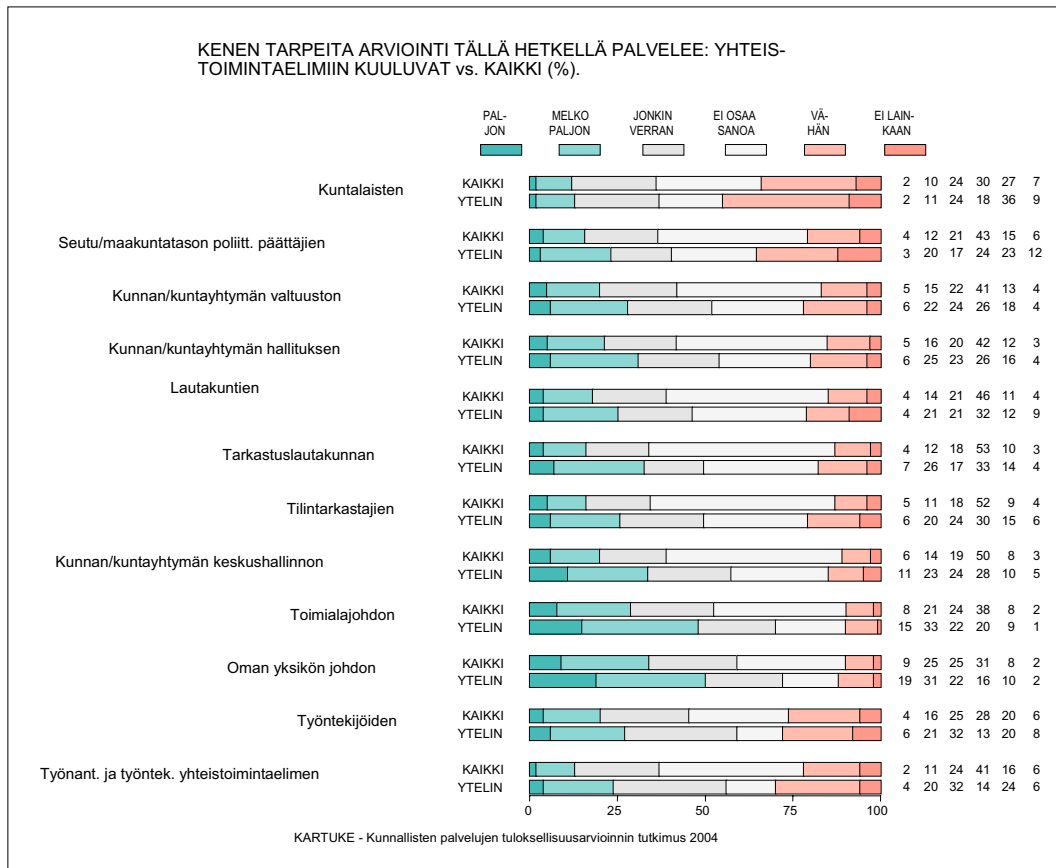
Yhteistoimintaelinten jäsenet osallistuvat kohdallaisen monipuolisesti strategiatyöhön erityisesti oman toimialan ja työyksikön tasolla sekä omassa ammattijärjestöissään (taulukko 1). Viimeisen vuoden aikana heistä yli puolet oli kuulunut oman työyksikkönsä kehittämisyöryhmään. Sen sijaan koko kunnan strategiatyöryhmään oli kuulunut runsas viidennes.

Yhteistoimintaelinten jäsenet kuuluvat keskimäärin 2 muuhun työryhmään. Yli 40 % yhteistoimintaelinten jäsenistä kuuluu vähintään kolmeen muuhun työryhmään. Muut henkilöstökyselyyn vastanneet kuuluvat keskimäärin 0,7 työryhmään. Vähintään kolmeen työryhmään kuuluu 5 % kaikista vastanneista, mikä on vain osa yhteistoimintaelinten jäseniin verrattuna. Tämäkin ero selittyy yt-elinten jäsenten järjestöllisellä taustalla. Toisaalta tämä kuvastanee samalla sitä, että yt-eliimiin kuuluvat otetaan yhteisöissään mieluummin mukaan erilaisiin kehittämissyihin.

YT-ELINTEN ASEMA OSANA TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTIA

Kartuke-kyselyssä kysyttiin ensinnäkin vastaajilta sitä, kenen tarpeita arviointitieto tällä hetkellä palvelee. Tämä kertoo osaltaan myös eri toimijaryhmien ja instituutioiden asemasta tuloksellisuuden arvioinnissa.

Vastausten perusteella tuloksellisuusarviointi on kunnissa hyvin voimakkaasti johtoa palvelevaa toimintaa (Kuvio 2.). Henkilöstön käsityksen mukaan tuloksellisuusarviointi hyödyttää kohtalaisen usein myös poliittisia päättäjiä. Sen sijaan vastausten perusteella vähiten arviointitieto hyödyntää tällä hetkellä kuntalaisia, yhteistyöelimiä, seututason päätöksentekoa sekä työntekijöiden



Kuvio 2. Arviointitiedon käyttöarvo kunnissa

omaa työtä (ks. myös Sihvonen ym 2005, 102). Tulos kertoo siis osaltaan yt-elinten melko heikosti tunnetusta asemasta arvioinnissa, huolimatta esimerkiksi siitä, että yt-elinten tärkeyttä tuloksellisuusarvioinnissa on korostettu voimakkaasti kaikissa kunta-alan suosituksissa.

Taustamuuttujittain tarkasteltuna on erittäin mielenkiintoista, että pienten ja keskisuurten kuntien työntekijät toimialasta riippumatta eivät tienneet yhtä hyvin, miten arviointitieto palvelee yhteistoimintaelintä kuin suurten kuntien ja kuntayhtymien edustajat. Tämä saattaa viitata yt-toiminnan aseman epäselvyyteen pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

On myös huomattava, että vastauksissa on runsaasti "ei osaa sanoa"- vastauksia. Kuntakentässä on ilmeistä epäselvyyttä arviointitiedon käyttäjistä. Arviointi ei ehkä ole tiedon käytön osalta täysin läpinäkyvää.

Käsitykset siitä, keitä arviointitieto nykyisin palvelee, ovat yt-edustajilla paljolti samansuuntaiset kuin muulla henkilökunnalla: Yt-edustajilla on jossain määrin positiivisempi käsitys arviointitiedon hyödyntäjistä muutamassa kohdin. He näkevät arviointitiedon palvelevan hieman paremmin kuntalaisten, poliittisten päättäjien, tilintarkastajien sekä yt-elinten tarpeita verrattuna muun henkilökunnan käsityksiin. Arviointitietojen ei nähdä palvelevan nykyisellään erityisen hyvin kenenkään tarpeita.

Esimiesasemassa toimivat yt-elinten jäsenet näkevät kunnassa käytettävän arviointitietoa työyksikötasolla enemmän kuin muut jäsenet. Tämäkin selittyy esimiesjäsenten omasta asemasta kuntaorganisaatiossa. He tietävät ja heillä on mahdollisuus nähdä oman päällikköviransa kautta arviointitiedon hyödyntämisen kokonaisuus paremmin kuin muilla henkilöstöryhmillä.

Yt-työntekijöiden kannat erosivat jossakin määrin muista työntekijöistä siinä, että he katsoivat muita yleisemmin tuloksellisuuden arviointitietoa käytettävän poliittisessa päätöksenteossa.

Kartuke-kyselyssä kysyttiin sitä, kenen osalta tuloksellisuuden arvioinnin käyttöä tulisi vahvistaa. Tuloksissa on tämän kirjoituksen kannalta mielenkiintoista se, että yt-elinten jäsenet painottivat muuta henkilöstöä enemmän tuloksellisuuden arvioinnin osallistavaa käyttöä. Yt-elinten jäsenet ovat valmiit lisäämään muuta henkilökuntaa vieläkin enemmän eri ryhmien mahdollisuuksia arviointitiedon käyttöön. Erityisesti halutaan parantaa valtuuston ja hallituksen sekä lautakuntien mahdollisuuksia arviointitiedon käyttöön.

YT-ELINTEN JÄSENTEN KOKEMUS VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSISTA STRATEGIATYÖSSÄ

Tasapainotettuun liittyvä tuloksellisuuden arvioinnin kriteerien määrittely tapahtuu tavallisimmin strategiayön yhteydessä. Siksi tarkastelimme seuraavassa sitä, miten yt-elimissä toiminen luo

osallistumisen mahdollisuuksia, nimenomaisesti strategiayön yhteydessä.

Kartuke-kyselyn perusteella yt-elinten jäsenet ovat kokeneet voineensa vaikuttaa muuta henkilöstöä enemmän visioiden ja strategioiden sisältöön. Samoin yt-elinten jäsenet ovat osallistuneet muuta henkilöstöä enemmän työyksikön vuositavoitteiden laadintaan (Taulukko 2). Tämä tulos on varsin hyvin linjassa sen oletuksen kanssa, että yt-elin on nykyisin toimiva foorumi tuloksellisuuden edistämiseen liittyvien kysymysten käsittelyssä. Se antaa jäsenilleen mahdollisuuden ottaa kantaa ja vaihtaa ajatuksia oman työyksikön visiosta ja strategioista. Sen sijaan siirryttäessä toimialan ja koko kunnan tasolle vaikutustaan riittävänä pitävien osuus selvästi vähenee.

Kuitenkin hieman yllättävää on, että vain noin puolet vastaajista kokee voineensa vaikuttaa riittävästi oman työyksikön vuositavoitteiden laadintaan. Vuosisuunnitelmien käsittely on yksi niistä asioista, jotka on kirjattu jo yleissopimuksessa yt-menettelyyn kuuluvaksi.

Tosin yt-eliimiin kuuluvilla näyttäisi olevan ylipäänsä muuta henkilöstöä enemmän vaikutus-

Taulukko 2. Yt-edustajien kokema vaikutuksen riittävyys tuloksellisuuden arviointiin liittyvässä strategiayössä.

| <i>Olen voinut vaikuttaa riittävästi...</i> | | <i>eri mieltä %</i> | <i>ei samaa eikä eri mieltä (%)</i> | <i>samaa mieltä (%)</i> | <i>EOS (%)</i> | <i>N</i> |
|--|---------|---------------------|-------------------------------------|-------------------------|----------------|----------|
| työyksikköni | yt-elin | 15 | 16 | 69 | 0 | 94 |
| vision sisältöön | muut | 24 | 21 | 53 | 3 | 767 |
| toimialani vision | yt-elin | 30 | 20 | 49 | 1 | 96 |
| sisältöön | muut | 41 | 24 | 32 | 4 | 711 |
| kuntani vision | yt-elin | 54 | 18 | 28 | 1 | 101 |
| sisältöön | muut | 65 | 16 | 12 | 7 | 664 |
| työyksikköni strategian | yt-elin | 16 | 17 | 67 | 1 | 90 |
| sisältöön | muut | 24 | 25 | 48 | 4 | 773 |
| Toimialani strategiaan | yt-elin | 40 | 18 | 40 | 1 | 89 |
| | muut | 41 | 26 | 28 | 5 | 703 |
| Kuntani strategian | yt-elin | 57 | 14 | 27 | 2 | 97 |
| sisältöön | muut | 60 | 20 | 15 | 6 | 677 |
| Osallistunut työyksikön vuositavoitteiden laadintaan | yt-elin | 18 | 26 | 51 | 5 | 130 |
| | muut | 33 | 20 | 37 | 9 | 1435 |

mahdollisuuksia. Kuntiin ei ole siis vielä kehittynyt henkilöstölle vaikutusmahdollisuuksia tuottavia käytäntöjä esimerkiksi henkilöstövoimavarojen johtamisessa, jotka kompensoisivat yt-elinten merkityksen. Varsinkin koko kuntaa koskevassa vaikuttamisessa on selkeimmät prosentuaaliset erot yt-elinten jäsenten ja muun henkilöstön kesken. Jakaumaa selittää tosin se, että yt-elimiin kuuluu myös johdon edustajia, joilla on ylipäänsä aseman takia muita paremmat osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon.

Myönteinen suhtautuminen strategiaan liittyy siihen, miten on voinut vaikuttaa strategiaan (Kuvio 3). Henkilö, joka on kokenut voineensa vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan, näkee toimialan strategian todennäköisesti tärkeämmäksi kuin sellainen henkilö, joka ei ole voinut vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan. Samoin henkilö joka on kokenut voineensa vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan, tuntee toimialan strategian todennäköisesti paremmin kuin sellainen henkilö, joka ei ole voinut vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan. Erityisen selvästi yhteys tulee esille strategian vaikutuksessa omaan työhön. Henkilö joka on kokenut voineensa vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan, pitää strategian työtä ohjaavaa vaikutusta todennäköisemmin suurempana kuin sellainen henkilö, joka ei ole voinut vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan.

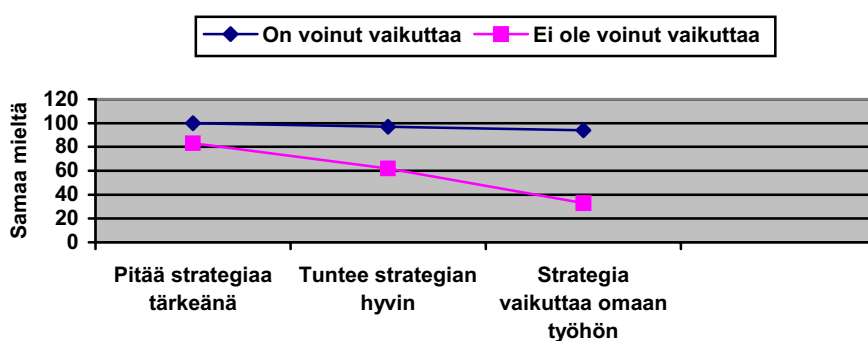
Osallistuminen niin yt-elimissä kuin muunkin henkilöstön keskuudessa näyttäisi siis edellyttävän sitä, että arviointitiedon edistämässä tulisi lähteä liikkeelle strategiatyön perustarkoituksen

selkeyttämisestä. Tämä tuottaa yt-elinten jäsenistöllekin motivaation, mikä luo osaltaan edellytyksiä osallistumiselle. Jopa edustuksellisella toiminnassa asenteellisilla tekijöillä on selkeä merkitys vaikuttamisen kannalta.

LOPUKSI

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet Karttue-kyselyaineiston perusteella yt-elinten luomia osallistumismahdollisuuksia strategiatyössä ja siihen liittyen tuloksellisuuden arvioinnissa. Keskeinen kirjoituksen tarkoitus on kiinnittää huomiota niihin rakenteisiin ja toimintakäytäntöihin, jotka arviointitietoa käyttävät kunnallisessa toimintaympäristössä. Arviointia koskevassa kirjallisuudessa onkin analysoitu liian vähän sitä, minkälaiset käytännön hallinnon toimintatavat ja rakenteet ovat kriittisiä tekijöitä arviointitiedon hyödyntämisessä.

Tämän artikkelin erityiskohteena ovat kuntien yhteistoimintaelimet. Yhteistoimintamenettelyä ja yhteistoiminnan kehittämistä koskevien valtakunnallisten sopimusten perusteella olisi voinut olettaa, että yhteistoimintaelimillä on merkittävä asema osallistumisen kannalta tuloksellisuuden arvioinnissa ja strategiatyössä. Kuitenkin kuntien henkilöstön kannanotot tuloksellisuusarvioinnin tulosten käytöstä viittaavat siihen, että yhteistoimintaelimiä ei vielä ehkä oikein mielletä arviointitiedon käyttäjiksi. Tärkeä onkin henkilöstökyselyssä esiin noussut käsitys, jonka



Kuvio 3. Yhteistoimintaelimiin kuuluvien vastaajien suhtautuminen oman toimialan strategiaan sen mukaan, onko voinut vaikuttaa strategiaan vai ei. (%) n=36

mukaan tuloksellisuuden arviointi palvelee erityisesti johtoa, mutta ei kovinkaan voimakkaasti yt-elimiä. Saattaa olla, että yt-elimiä ei oikein mielletä tuloksellisuusarvioinnin yhteydessä osaksi kunnan johtamisjärjestelmää. Tämä tarkoittaisi sitä, että yt-elimet eivät henkilöstön käsityksen mukaan tuottaisi osallisuutta kunnan johtamiseen.

Kun edellä havaittua käsitystä verrataan yt-elinten jäsenistön omiin kokemuksiin strategiatyöhön osallistumisesta, välittyy tuloksista ristiriitainen kuva. Tutkimustulostemme mukaan yt-elinten jäsenillä on muita henkilöstöä enemmän osallistumisen kokemuksia strategiatyöstä. Yksi selitys on ehkä se, että kunnissa henkilöstöllä ei ole oikein selkeää kuvaa yt-elinten toiminnasta ja niiden luomista osallistumismahdollisuuksista. Yt-toiminta luokin osallistumismahdollisuuksia strategisessa työssä ja tuloksellisuuden arvioinnissa erityisesti oman työyhteisön tasolla, ja muita työntekijöitä enemmän myös koko kunnan tasolla.

Olemme tässä artikkelissa olleet kiinnostuneita erityisesti yhteistoimintaelinten institutionaalista asemasta sekä osallistumismahdollisuuksista tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä. Näiden tulosten perusteella näyttää siltä, että tuloksellisuuden arvioinnissa yhteistoimintaelinten institutionalisoitunut asema on edelleen heikohko, sillä sitä ei oikein mielletä arviointitiedon käyttäjäksi. Olemme myös todentaneet osallisuuden merkitystä tuloksellisuuden arvioinnissa. Jos osallistumisen kokeminen on heikkoa, jää strateginen toiminta näennäiseksi erityisesti omaan työhön vaikuttavana asiana, eikä siitä tällöin synny aitoa osallisuutta. Osallisuutta työntekijät kuitenkin kokevat tuloksellisuuden arvioinnissa laajasti työyksikön tasolla, mikä kertonee osaltaan melko onnistuneesta henkilöstövoimavarojen johtamisesta ja esimiestoiminnasta.

Sen sijaan kuntakokonaisuuden tasolla työntekijöiden osallistuminen on heikkoa. Tämä on sinällään kiintoisa havainto ja antaa yhden mahdollisuuden pohtia sitä, mihin tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä tulisi osallistaa työntekijät henkilöstövoimavarojen johtamisen kautta ja mihin yt-toiminnan kautta. YT-toiminnan kehittämiseen liittyviä ratkaisumahdollisuuksia emme suoranaisesti selvittäneet tässä tutkimuksemme. Kuitenkin tulosten pohjalta nousevana luontevana ratkaisuna voisi olla se, että henkilöstövoimavarojen johtamisella luodaan tulok-

sellisuuden arviointiin liittyen työntekijöiden osallistumismahdollisuuksia ennen kaikkea työyksikötason päätöksentekoon. Yt-toiminnalla puolestaan olisi tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä luotava osallistumismahdollisuudet kuntakokonaisuutta koskevaan strategiatyöhön. Erityisenä tärkeänä institutionaalisen tehtävänä yt-toiminnalla voisi olla luottamuksen rakentaminen kuntakokonaisuutta koskevassa tuloksellisuuden arvioinnissa - ja laajemmin muussakin kehittämistyössä. Koko henkilöstön kytkeminen kunnan strategiatyöhön on tavoiteltavaa, joskin sen toteuttaminen vaatii käytännössä pitkän ajan ja on haasteellista erityisesti henkilöstöresurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta.

VIITE

¹ Kuntaryypästä käytetään nimitystä Kuopion seutu, sillä se ei ole yhdenmukainen virallisen Kuopion seutukunnan kanssa.

LÄHTEET

- Hyyryläinen, E. (2001). Työelämän uusi sopimuksellisuus? Pohdintaa työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtaistamisen eri muotojen rinnakkaisuudesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 29(3), 250-257
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996) *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action.* Harvard Business School Press. Boston. Massachusetts.
- Kaplan, R. S. & Norton, D.P. (2003) *Strategy Maps: Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes.* Harvard Business School Press. Boston. Massachusetts.
- Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus. Kunnallinen työmarkkinalaitos (2000). *Yleiskirje* 15/2000. 11.4.2000. (KT:n yleiskirje 15/2000).
- Lumijärvi, I. (1982). Henkilöstöohjauksen käytännöt valtionhallinnossa 1970-luvulla. Tampereen yliopiston Julkishallinnon julkaisusarja A. No. 2. Tampere.
- Niiranen, V. & Lohi, S. & Pakarinen, T. & Talvenkorpi, H. (2005) KARTUKE-kyselytutkimuksen aineisto ja tutkimuksen toteuttaminen. Julkaisussa V. Niiranen, J. Stenvall & I. Lumijärvi (toim.) *Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa.* Jyväskylä, PS-kustannus, 49-61.
- Pakarinen, T. & Hotti, A. (2004) Tuloksellisuusarvioinnin käyttö kunnissa ja kuntayhtymissä - kohti kestäviä työjärjestelmiä. Teoksessa Forma, P & Väänänen, J. (2004) *Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla.* Kuntatyö 2010 -tutkimus. Hel-

- sinki: Kuntien eläkevakuutus. 9-22.
- Sihvonen, M. , Koski, A. , Silvennoinen-Nuora, L., Lumijärvi, I. & Niiranen, V. (2005). Tuloksellisuusarviointitiedon käyttö kunnallisissa palveluissa. Julkaisussa V. Niiranen, J. Stenvall & I. Lumijärvi (toim.) Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Jyväskylä, PS-kustannus, 85-109.
- Salomaa, J.(2000). Konfliktinhallintaa vai kehittämistoimintaa? Suomen Kuntaliitto Acta nro 134.
- Suositus kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä ja niiden sisälöstä. Kunnallinen työmarkkinalaitos. Yleiskirje A 23/1989.(KT:n yleiskirje A 23/1989)
- Sädevirta, J. (2004). Henkilöstöjohtamisen ja sen tutkimuksen kehittyminen. Henkilöstöhallinnollisesta johtamisesta ihmisvoimavarojen strategiseen johtamiseen. Tykes raportteja 35. Työministeriö, Helsinki.
- Sädevirta, J. & Vuoriluoto, I. (2003). Työnantajan ja ayliikkeen yhteistoiminta työelämän laadun ja tuloksellisuuden parantamiseksi kuntasektorilla. Työelämän tutkimus 1 (3), 162-168.
- Valtee, P. (1983). Työpaikkademokratiasta kunnissa saadut kokemukset. Kyselyyn perustuva analyysi. Tampere.
- Vartiainen, P. (2004). The Legitimacy of Evaluation. Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointistrategian laatiminen. (2004).Valtion tulosohejaus- ja tiivelvolisuusudistus TulosTILVE. Vaikuttavuusryhmä. 20.2.2004. Valtiovarainministeriö.
- Yleissopimus yhteistoimintamenettelystä soveltamisohjeineen. Kunnallinen työmarkkinalaitos. Yleiskirje 25/2002. (KT:n yleiskirje 25/2002).

Arvioijan monet roolit ja mahdollisuudet arviointiprosessin hyödyntämisessä

Katri Vataja

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe how an external evaluator might help an organization in utilizing evaluation in its development and learning processes. The evaluator's actions in multiple roles are considered in the context of the process use of evaluation in organizations in relation to organizational learning and developmental processes. The aim of a continuous and systematic use of evaluation and its results is to facilitate the establishment of an evaluative culture within the organization. Increasing utilization of evaluation suggests changing the role of the evaluator from a traditional researcher to more consulting, teaching, emancipative and mediating roles. An evaluator could work as an agent of change by collecting and analyzing knowledge from different kind of sources and feeding it back into the organization. In a role akin to a coach, the evaluator guides the stakeholders to reflection and learning to learn. As well as an evaluator's technical skills, their communicative and interpersonal skills are important for a close relationship with the stakeholders. An effective utilization of evaluation demands collaboration and a more active participation of the stakeholders in every phase of the evaluation process. In addition, the article considers what kind of demands and challenges a utilization-oriented evaluation approach creates for the evaluator, and for the objectivity and validity of evaluation knowledge.

JOHDANTO

Tarkastelen artikkelissa arvioijan erilaisia rooleja kehittämistoiminnan arvioinnissa. Näkökulmanani arvioijan toimintaan on arvioinnin prosessikäyttö ja arviointitiedon hyödynnettävyys osallistujien kannalta. Kun arvioinnin viitekehyksenä on arvioinnin prosessikäyttö, on arvioinnin tarkoituksena paitsi tuottaa tietoa prosesseista ja toiminnan vaikuttavuudesta, niin myös juurruttaa evaluatiivista kulttuuria osaksi työyhteisön käytäntöjä. Näin ollen arviointi ymmärretään kehittämistyötä tukevana toimintana ja osana organisaation oppimisprosessia. Etsin artikkelissa vastausta kysymykseen, millainen on arvioijan rooli suhteessa arvioitavaan toimintaan ja siihen osallistuviin ihmisiin silloin, kun arvioinnin yhtenä tavoitteena arviointitiedon hyödyntäminen osana kehittämistoimintaa ja arviointiprosessista oppiminen. Millaisia vaatimuksia lähestymistapa asettaa arvioijan taidoille ja toiminnalle? Mitä rajoituksia arvioinnin prosessikäytön edistäminen asettaa arviointitiedon objektiivisuuden ja luotettavuuden suhteen?

Evaluaattorin rooli eroaa perinteisestä tutkijan roolista, vaikka arviointitutkimus ja perustutkimus osallistuvat osittain samoihin tehtäviin samojen asioiden parissa ja käyttävät samoja tutkimusmenetelmiä. Arviointitutkimuksen soveltava luonne määrittää kuitenkin arvioijan roolin erilaiseksi asettaen arvioijalla erilaisia vaatimuksia ja velvollisuuksia. Perustutkimuksen tehtäväksi voidaan määritellä uuden tiedon löytäminen, teorioiden testaaminen, todeksi osoittaminen ja tiedon yleistäminen (Patton 1997, 24). Arvioinnin erottaa perustutkimuksesta arviointiin sisältyvä vaatimus jonkin asian arvon tai ansion määrittelystä

(Robson 2001, 24-25) sekä arvioinnin ohjelma-lähtöisyys ja ajatus arvioinnin käytettävyydestä (Weiss 1998, 15). Arvioinnin taustalla tulisi aina olla jokin tehtävä ja käyttötarkoitus, jota varten arviointi toteutetaan (Lindqvist 1999, 108). Arviointitutkijan velvollisuutena on ottaa kantaa asioihin sekä olla vastuussa tiedonvälittämisestä vähintäänkin arvioinnin tilaajille ja muille asianosaisille. Lisäksi arvioijalla on velvollisuuksia monia muita tahoja kohtaan: arvioinnin rahoittaja, ohjelmoinnin laajempaa kenttää sekä sosi-aalitieteilijänä velvollisuus tiedon edistämiseksi (Weiss 1998, 17, 19). Arvioijan rooli ei kuitenkaan rakennu pelkästään näistä yleisistä arviointitutkimuksellista lähtökohdista käsin, vaan arvioinnin tarkoitus ja sen toteuttamiseksi valittu lähestymistapa sekä vuorovaikutus asianosaisten kanssa määrittävät, millaiseksi arvioijan rooli lopulta muodostuu.

Tarkastelen aluksi arvioinnin hyödynnettävyyttä ja miten arviointiprosessissa voidaan sitä edistää. Sen jälkeen siirryn kuvamaan erilaisia rooleja, joissa arvioija voi toimia edistääkseen arviointitiedon hyödyntämistä ja arvioinnista oppimista asianosaisten keskuudessa. Olen rajannut tarkasteluni ulkoisen arvioijan rooleihin, mikä tarkoittaa sisäisen arvioinnin ulkopuolella jättämistä niin hyödyllisenä kuin se organisaation oppimisen ja kehittämistyön kannalta voikin olla. Sisäinen arviointi ja siihen liittyvä itsearviointi tulevat paikoitellen kuitenkin lähelle ulkoisen evaluaattorin suorittamaa arviointia kun korostetaan arvioinnin hyödynnettävyyttä ja prosessikäyttöä sekä hyödynnetään osallistavia menetelmiä. Lopuksi tulen esittämään, kuinka arvioinnissa voitaisiin hyödyntää arvioijan erilaisia näkökulmia: osallistuvaa, arvioinnin prosessikäyttöä edesauttavaa arvioijaa sekä perinteisempää, arvioitavasta toiminnasta ulkopuoliseksi jättäytyvää arvioijaa.

HUOMIO ARVIOINTIPROSESSIN HYÖDYN- NETTÄVYYTEEN - TAVOITTEENA EVALU- ATIIVINEN KULTTUURI JA PYSYVÄT VAIKUTUKSET

Ennen kuin tarkastellaan arvioijan roolia arviointitiedon hyödyntämisen kannalta, on mieltävä, mitä hyödynnettävyydellä arvioinnissa tarkoitetaan. Arvioinnin hyödyntämistä koskevassa kirjallisuudessa hyödyntämisenä viitataan tavallisesti arvioinnin tulosten hyödyntämiseen,

eli loppuraportissa annettaviin johtopäätöksiin ja suosituksiin sekä niiden implementointiin (Forss, Rebien & Carlsson 2002, 29-30). Tiedontuotantoon keskittyvään arviointiin sisältyy oletus, että organisaatiot tai muut arvioijan tilaajat tietävät, kuinka käyttää arvioinnin tuottamaa tietoa hyväksi ja että he tietoa hyödyntäessään tekisivät tarkoituksenmukaisia muutoksia toiminnassaan (ks. Preskill et al. 1999, xviii). Arviointiraporttien ja niissä esitetyjen tulosten hyödyntäminen jää käytännössä usein kuitenkin liian vähäiseksi. Pattonin (1998) mukaan asianosaisten kannalta suurempi ja pitkäkestoinen hyöty arvioinnista voi löytyä arviointiprosessista sinänsä. Kuitenkin vain harvoissa evaluaation metodologioissa tavoitteet kohdistuvat evaluaatioprosessin hyödyntämiseen (Morabito 2002, 322).

Arvioinnin hyödynnettävyys ei pohjautu mihinkään tiettyyn asiasisältöön, arvioinnin metodiin tai malleihin, vaan hyödynnettävyys voi olla arvioinnin tavoitteena tarkoituksesta, aineistosta, asetelmasta ja arvioinnin kohteesta riippumatta. Arvioinnin hyödyntäminen toimii arviointifilosofi-ana ja käytännöllisenä viitekehyksenä arvioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa. Arvioinnin hyödyntämisessä keskeisessä asemassa ovat arvioinnin käyttäjät (intended users), joiden kannalta hyödynnettävyyttä suunnitellaan ja arvioidaan. (Patton 1997.) Preskillin et al. (2003) kokemuksen mukaan arvioinnin prosessikäytön on oltava alusta asti tarkoituksellista, jotta oppimiselle suotuisia olosuhteita ja prosesseja voidaan kehittää arvioinnin aikana. Arviointiprosessin hyödynnettävyyteen on oleellista keskittyä silloin, kun arvioinnilla halutaan saada aikaan pitkäkestoisia ja pysyviä vaikutuksia kohdeorganisaation tasolla. Arvioinnin prosessikäytön tavoitteena on uudelleenlaisen kulttuurin ja ajattelutavan juurruttaminen työyhteisöön. Arvioivan ajattelun ja toimintatapojen omaksumisella voi olla työyhteisön kannalta kestävämpi vaikutus kuin tuloksilla, joita evaluaatiossa tuotetaan. Evaluaatiokulttuuri ja arvioinnille ominaiset ajattelutavat ovat vielä monille kovin vieraita, joten arviointiprosessin yhteydessä voidaan puhua jopa monikulttuurisesta kokemuksesta. (Patton 1998; 2002.)

Arvioinnin prosessikäyttö pohjautuu näkemykseen, jonka mukaan arvioinnilla on keskeinen rooli organisaation oppimisen ja kehittymisen kannalta (esim. Patton 1997; Forss et al. 2002, Torres & Preskill 2001). Teoriassa voidaan olettaa, että kun arviointi integroidaan osaksi organi-

saation toimintaa, siitä voi tulla oppiva systeemi, joka edistää yhteisten arvojen ja ymmärryksen kehittymistä (Cousins, Goh & Clark 2004, 107). Jo vuosikymmenen ajan organisaatiotutkimuksen ja -kehittämisen kentällä muodissa olleiden organisaation oppimisen ja oppivan organisaation käsitteiden voidaan nähdä olevan hyvin lähellä sitä, mitä tarkoitetaan evaluatiivisella työotteella ja -kulttuurilla. Torres et al. (1996, 9) määrittelevät organisaation oppimisen jatkuvaksi organisatorisen kasvun ja parantumisen prosessiksi, joka a) on integroitu työtoimintaan, b) synnyttää arvojen, asenteiden ja havaintojen järjestykseen laittamista organisaation jäsenten keskuudessa ja c) käyttää hyväksi tietoa ja palautetta sekä prosessista että tuloksista tehdäkseen muutoksia toimintaansa. Jatkuvan muutoksen toimintaympäristöissä on organisaation oppimisen kannalta keskeistä nimenomaan oppimaan oppiminen, millä viitataan organisaation jäsenten taitoon reflektoida omia ja tiimensä oppimisprosesseja (Preskill et al. 1999). Organisaation kykyä arvioivaan työotteeseen voidaan lisätä evaluatiivisen tutkimuksen kautta ja erityisesti hyödyntämällä evaluaation tuloksia ja prosesseja jatkuvana ja rutiininomaisena toimintana (ks. Cousins et al. 2004, 101). Arviointi voi auttaa työyhteisöjä analysoimaan esimerkiksi nykyisten työjärjestelmien tehokkuutta kohdata asiakkaiden tarpeet ja odotukset. Arvioinnilla voidaan tukea työntekijöiden pyrkimyksiä reflektoida kokemustaan sekä keskustella ja analysoida, kuinka heidän pyrkimyksensä ovat vaikuttaneet organisaation strategiseen suunnitelmaan. (Preskill 1994, 292.) Arvioinnin integroiminen osaksi organisaation kulttuuria on haasteellinen tehtävä. Jotta arviointiprosessin hyödyntämistä voitaisiin edistää, on opittava lisää arvioinnissa käytävästä tutkimusasetelmasta ja -metodeista, prosessin hyödynnettävyydestä kertovista muutujista sekä arvioijan roolista prosessikäytön edistämiseksi (Preskill, Zuckerman & Matthews 2003, 440).

OSALLISTUMISEN MERKITYS ARVIOINNIN HYÖDYNTÄMISESSÄ

Arvioinnin käytettävyyden uskotaan lisääntyvän, kun asianosaisia otetaan mukaan arvioinnin eri vaiheisiin. Ne, jotka uskovat arviointiin ja osallistuvat sen toteuttamiseen, ovat toden-

näköisemmin myös kiinnostuneempia ja sitoutuneempia hyödyntämään arvioinnin tuloksia (Weiss 1998, 101, 107). Arviointiprosessin hyödyntäminen työyhteisöjen kehittämisessä sisältää oletuksen, jonka mukaan vasta työyhteisöjen osallistuminen arviointi- ja ajatteluprosessiin synnyttää oppimista. Tuloksena syntyvä oppiminen näkyy muutoksina yksilön ajattelussa ja käyttäytymisessä tai ohjelman tai organisaation menettelytavoissa ja kulttuurissa. (ks. Patton 1997, 90; 1998.) Näitä muutoksia voidaan todentaa prosessi- ja vaikutusarvioinnin keinoin, vaikkakin oppimisessa ja ajattelutavoissa tapahtuneiden muutosten takana olevien syy- ja seuraussuhteiden osoittaminen on haasteellinen ja vaikea tehtävä. Konstruktivististen arviointisuuntausten myötä arvioijasta on tullut yhä enemmän osallistuva toimija ja asianosaisten ääni arvioinnissa on päässyt kuuluviin. Osallistavien menetelmien taustalla näkemys monien perspektiivien ja todellisuuksien olemassaolosta sekä näkemys totuudesta kontingenttina ja ehdollisena. Näin ollen arvioijan tieto ainoana oikeana ja ylivertaisenä kiistetään ja sen sijaan pyritään arvioijan ja asianosaisten tasavertaisempaan suhteeseen. (Weiss 1998, 100-101.) Arvioijan tuottaman tiedon lisäarvo perustuu tutkijan menetelmäosaamiseen ja tiedon systemaattisuuteen sekä ulkopuolisen arvioijan mahdollisuuteen tarkastella arvioitavaa toimintaa riittävän etäältä ja ilman toimintaan liittyviä henkilökohtaisia intressejä.

Pisimmälle asianosaisten osallistamisessa mennään empowerment-evaluaatiossa, jossa organisaation tai ohjelman jäsenet vastaavat itse myös arvioinnin toteuttamisesta. Empowerment-arvioinnissa evaluaattorin tehtäväksi jää arviointimenetelmiin perehdyttäminen ja arvioinnin toteutuksen ohjaaminen sivusta käsin (Weiss 1998, 112, Fetterman 2002). Osallistavassa ja arviointiprosessin hyödyntämiseen tähtäävässä arvioinnissa vaikuttaa voimakkaasti ajatus asianosaisten voimaantumisen ja valtaistamisesta. Hanne Krogstrup (2004) on kuvannut arvioijan roolia empowerment-ajatteluun pohjautuvassa kehittämisessä. Krogstrupin mukaan hankkeessa, jossa kehittämistyön tarkoituksena on voimaannuttaa ja valtaistaa työntekijöitä ja antaa heille vastuu oman työnsä kehittämisestä ja arvioinnista, voi yhteisön ulkopuolinen arvioija ihannetapauksessa toimia arvioinnissa avustajan roolissa. Arvioijan tärkein tehtävä on tällöin varmistaa, että arviointi pysyy osallisten käsissä.

Arvioija voi esimerkiksi tuoda esiin arvioinnin esteitä, tunnistaa ja selvittää epätarkoituksenmukaista kommunikaatiota, osallistua kokouksiin, tehdä ehdotuksia ja antaa hyviä neuvoja arvioinnin ratkaisevissa kohdissa. Kun arvioija toimii tämännäköisessä fasilitaattorin roolissa, on hänen tehtävänänsä varmistaa itsearviointiprosessin hyvät toteutumisedellytykset. (Krogstrup 2004.)

Osallistava arviointiote asettaa arvioijalle uudenlaisia vaatimuksia yhteistyö- ja vuorovaikutustaitojen suhteen. Myös arvioijan persoonalliset ominaisuudet nousevat entistä tärkeämpään asemaan arvioinnin onnistumisen kannalta. Kuula (1994) kuitenkin muistuttaa, ettei tutkijan rooli suhteessa kehittämiskohteeseen määriy aina pelkästään tutkijan käyttäytymisestä ja sosiaalisista taidoista lähtien. Tutkija ei yksin ratkaise sitä, muodostuuko prosessista aidosti toimintatutkimuksellinen, johon kaikki työyhteisön edustajat osallistavat, vai tuleeko siitä enemmänkin konsultoiva tutkimussuhde. Tutkijan rooli kehittämisprosessissa muuttuu ja kehittyy sen mukaan, miten itsenäisesti työyhteisön jäsenet lähtevät viemään prosessia eteenpäin. (Kuula 1994, 57.) Arvioijan kompetenssi ja herkkyys tunnistaa ja soveltaa erilaisten tilanteiden vaatimia toimintatapoja on suurelta osin myös kokemuksen tulosta. Evaluaattorin taito toimia onnistuneesti yhteistyössä osallistujien kanssa syntyy harvoin muodollisessa koulutuksessa, vaan useimmin kehittyminen tapahtuu vasta kokeilujen ja vaikeuksien kohtaamisen kautta (Torres et al. 1996, 34-35).

TASAPAINOILUA ARVIOIJAN MONINAISISSA ROOLEISSA

Kysymys, pitäisikö arviointitutkijan ylipäättään edistää tutkimustiedon hyödyntämistä, jakaa mielipiteitä sen mukaan, mitä arvioinnin suuntausta vastaaja edustaa (Rajavaara 1999). Arvioinnin neljäs sukupolvi, jota on luonnehdittu konstruktivistiseksi tai naturalistiseksi arvioinniksi, rakentuu arviointiosapuolten sekä teorian ja käytännön vuoropuheluun, jossa myös arvioinnin hyödynnettävyys korostuu (Temmes 2004, 87; Robson 2001, 26). Tarkastelen arvioijan eri rooleja tästä lähestymistavasta käsin. Preskill (1994) esittää, että evaluaattorin on mahdollista tukea organisaatiota oppimisessa ja kulttuurisessa muu-

toksessa, joka on mahdollinen refleksiivisen ja dialogisen evaluaatioprosessin kautta. Tämä edellyttää traditionaalisen arvioijan roolin laajentamista niin, että evaluaattorin ja organisaation kehittämiskonsultin roolit lähenevät toisiaan. Arvioija toimii konsulttina siinä mielessä, että myös konsultti omaa laajan kokoelman taitoja ja tietoa, jonka avulla ohjata ja neuvoa organisaatiota oikeaan suuntaan (Morabito 2002, 325-326). Konsultti-näkemyksen mukaan arvioija voi esittää näkemyksiään organisaation auttamiseksi. Arvioija eroaa kuitenkin konsultista siinä, ettei arviointitutkija saa tarjota valmiita malleja ja teorioita, joita osallistujat ryhtyisivät orjallisesti noudattamaan (ks. Kuula 1999, 141). Arvioijan toimintaa on ohjattava tutkimuksellisuus ja kriittisyys, joihin arvioijan esittämien näkemysten ja johtopäätösten tulisi perustua.

Arviointiprosessin hyödyntämisen kannalta on tärkeää ymmärtää evaluaattorin erilaiset roolit ja tiedostaa mahdollisuudet soveltaa niitä oikealla tavalla. Näin voidaan vaikuttaa siihen, millainen vaikutus arviointiprosessilla on työyhteisöön. (Morabito 2002.) Tärkeä kysymys arviointikäytännön muodostumisen kannalta on, millaisena nähdään suhde arvioijan ja arvioitavan kohteen välillä (Karlsson 1999, 629). Tämä suhde määrittää arvioijan roolia ja kertoo niistä lähtökohdista, joihin arviointi perustuu. Karlsson (1999) jaottelee arviointitutkijan roolit kahden yleisen näkökulman mukaan. Näistä ensimmäisen, perinteisen evaluaattorin tunnusmerkkinä on ulkopuolisuus ja riippumattomuus arvioitavasta kohteesta. Tässä arvioijan esikuvana on objektiivinen tutkija, jonka on pysyttävä kohteensa ulkopuolisena tarkkailijana. Tutkija edustaa arvoneutraalisuutta ja arvioijan kuva todellisuudesta perustuu tieteellisiin metodein hankittuihin kuvauksiin arvioitavasta kohteesta. (Karlsson 1999, 62-64.) Perinteisessä lähestymistavassa asianosaisten osallistuminen arviointiin on hyvin vähäistä (Torres & Preskill 2001, 390). Toisen vastakkaisen näkökulman mukaan arvioija voi olla subjektiivinen, arvoin perustuva, mutta kriittinen tutkija. Tässä lähestymistavassa tunnustetaan arvioijan arvosoitoutuneisuus ja taustalla vaikuttava kehittämisajatus, jotka arvioinnissa tuodaan myös eksplisiittisesti esille. Lähestymistavan mukaan on tavallista vaatia, että evaluaattorilla tulisi olla työssään myös emansipatorinen tavoite, mikä tarkoittaa, että arvioija voi nostaa työssään esille huomaamiansa oikeudenmukaisuuteen, tasa-arvoon

ja valtaan liittyviä epäkohtia. (Karlsson 1999, 62-64.) Emansipaattorin rooli arvioinnissa voi tarkoittaa myös sitä, että arvioija lisää ihmisten tietoisuutta osoittamalla niiden uskomusten ideologisen sisällön, jotka jäsentävät heidän elämänsä (Noblit & Eaker 1987, Torres et al. 1996, 43 mukaan). Näiden kahden edellä esitetyn evaluaattorityyppityksen välille mahtuu eritasoisia variaatioita ja roolien kombinaatioita.

Arvioijan osallistuvaa roolia on kuvattu myös kouluttajaksi, tulkiksi, välittäjäksi, sosiaalisesti kriittikoksi ja kriittiseksi ystäväksi. Nämä roolit haastavat perinteisen käsityksen arvioijasta experttinä-tiedemiehenä-tutkijana sekä positivistisen käsityksen arvioinnista teräväpiirteisten kausaalisten suhteiden tuottajana. Arvioijan rooli lähenee fasilitaattoria, edesauttajaa tai valmentajaa silloin, kun hän ottaa aktiivisen roolin arviointitiedon käytön edistämiseksi ohjelman tai organisaation parantamiseksi. (Torres et al. 1996, 39, 42.) Fasilitaattorina arvioija helpottaa, mahdollistaa ja pehmentää organisaation kehittämisen prosessin edistymistä. Tätä arvioijan osallistavaa, arvoperustaista roolia vastaan on esitetty kriittikkä, joka vetoaa arvioijan objektiivisuuden ja puolueettomuuden tärkeyteen. (Morabito 2002, 326.) Neljännen sukupolven arviointitutkijoiden mukaan ei kuitenkaan ole olemassa sellaisia olosuhteita, jossa arvioijien ammattikunta voisi täysin hallita arvioinnin neutraaliuden, objektiivisuuden ja puolueettomuuden. Arvioijan päätökset käyttämästään lähestymistavasta perustuvat aina siihen, millaisena hän näkee todellisuuden luonteen ja mitä siitä on mahdollista tietää, miten asioita on mahdollista selvittää sekä siihen, mitä hän pitää arvioinnin tarkoituksena. Arvioinnin taustalla vaikuttavat arvot näkyvät ainakin jossain määrin arvioijan toiminnassa ja päätöksissä, ja vastuu arvioinnin ominaisuuksista on arvioijalla itsellään. (Torres et al. 1996, 56-57.)

Arvioijan samaistaminen opettajaan (ks. Torres et al. 1996) pohjautuu konstruktivistiseen oppimiskäsitykseen, jossa oppija nähdään aktiivisena toimijana. Organisaation oppiminen edellyttää transformatiivista eli uudistavaa oppimista, joka perustuu yksilön omaan vahvaan panokseen ja pohdintaan, jota voidaan tukea ohjaamalla havaintojen tekemiseen, itseohjautuvaan toimintaan ja palautteen hyödyntämiseen. Lisäksi oppimista edistetään ohjaamalla oppijaa tiedostamaan omat kognitiiviset ja metakognitiiviset strategiat sekä itsenäiseen ongelman ratkai-

suun. (Ruohotie 1997, 35-36.) Mezirowin mukaan (1995) oppiminen on merkityksen antamista, mikä tarkoittaa jonkin kokemuksen ymmärtämistä ja tulkintaa. Oppiminen voidaan määritellä prosessiksi, jossa tietyn kokemuksen merkitys tulkitaan uudelleen tai tulkintaa tarkastetaan siten, että uusi tulkinta ohjaa myöhempää ymmärtämistä, arvottamista ja toimintaa. (Mezirow 1995, Jalavan ja Virtasen 1998, 28 mukaan.) Arvioijan tehtävänä oppimisprosessissa on avustaa työyhteisöjä dialogiin, reflektointiin ja kysymysten asettamiseen. Arvioija voi herättää työntekijän miettimään kysymyksiä miksi ja miten sekä olla refleksiivisen toiminnan mallina. Arviointiasioista kouluttaessa arvioijan rooli saattaa tulla muodollisemmaksi kuin koulutuksessa, joka tapahtuu muuhun vuorovaikutukseen kytkeytyneenä. (Torres et al. 1996, 39-41.) Lisäksi arvioijan tärkeä tehtävä on opastaa organisaation, yhteisön tai projektin jäseniä identifioimaan ja selkiyttämään omaa toimintaa ohjaavia arvoja, uskomuksia, oletuksia ja tietoa (Preskill & Torres 1999). Kaikessa tavoitteellisessa oppimisessa itsereflektiiviset eli itsearviointivalmiudet ovat oleellisia, ja näiden valmiuksien käyttö ja harjaannuttaminen ovat olennainen osa reflektiivistä opetusta ja oppimisprosessia (Ruohotie 1997, 81). Arvioija voi implementoida organisaatiossa sellaisia itse- ja vertaisarviointiin perustuvia menetelmiä ja malleja, jotka edistävät asianosaisten oppimista ja tuottavat samalla aineistoa prosessi- ja vaikuttavuusarviointia varten.

Kouluttajan ja fasilitaattorin rooliin taipuvaista arvioijaa voitaisiin kuvata myös eräänlaiseksi tulkiksi, jolloin arvioijan fokuksena on paljastaa perusolettamuksia luomalla ympäristöstä holistinen ja vertaileva näkökulma. Arvioija tyypillisesti kerää aineistoa haastattelemalla ja havainnoimalla kohdettaan ja muodostaa sen pohjalta etnografian tai moniperspektiivisen ja monia todellisuuksia sisältävän tapaustutkimuksen. Arvioijan muodostama tulkinta tarjoaa osallistujille muutosvälineen, jonka avulla he voivat nähdä sellaisia aspekteja ja asioiden keskinäisiä suhteita, jotka ovat aikaisemmin pysyneet näkymättöminä. Myös muussa kuin kehittämisarvioinnissa arvioija tuottaa päätöksenteon pohjaksi systemaattiseen tietoon perustuvan tulkinnan. (Torres et al. 1996, 40, 42.) Evaluaation tuottama moninainen aineisto ja evaluaattorin sen pohjalta tekemä tulkinta toimivat toisin sanoen todellisuutta heijastavana peiliaineistona.

Kun arvioinnin ensisijaisena tavoitteena on jonkin toiminnan kehittäminen, on evaluaattorin tehtävänä tuottaa ennen kaikkea käyttökelpoista, hyödynnettävissä olevaa tietoa. Arviointitiedon hyödyntämisessä kehittämisprosessin aikana on olennaista se, miten tietoa voidaan tuottavalla tavalla syöttää takaisin arvioitavaan prosessiin. Tässä tehtävässä korostuu evaluaattorin taito toimia muutoksentehtäjänä (Lindqvist 1999, 118.) Muutoksentehtäjän roolista kirjoittaa myös Alasoini (2003), joka on tarkastellut työorganisaatioiden kehittämisen paradigmoja yritysmaailmassa. Alasoinin mukaan työorganisaatioiden kehittämisen kiihtyvässä toimintaympäristön muutoksen tilanteessa ei voi perustua pelkästään konstatiiviseen, toteavaan tutkimukseen, mutta ei myöskään vain kehittämisosaamista palvelevaan koulutukseen ja konsultointiin. Ulkoisella asiantuntijatiedolla täytyy olla riittävän vahva rooli itse muutosprosessissa, mikäli sillä halutaan todella vaikuttaa. Kun työnorganisaatioita kehitetään prosessorientoituneesti, käytetään ulkoista asiantuntijatietao ensisijaisesti tukemaan työorganisaatioita viemään läpi työntekijöiden osallistumiseen perustuvia muutosprosesseja niiden toteutusta ja interventioiden suorittamista kuvaavien mallien ja teorioiden avulla. (Alasoini 2004, 25-26.) Arvioija sijoittuu nähdäkseni tähän perustutkimuksen ja koulutuksen ja konsultoinnin väli- maastoon.

VAIKUTTAVUUSARVIOIJAN JA PROSESSI-ARVIOIJAN YHTEISPELILLÄ KOKONAISVALTASEMPAAN TIETOO

Kehittävä prosessiarviointi muodostaa yhden tärkeän näkökulman arviointiin osana toiminnan kehittämistä. Se ei kuitenkaan ole yksistään riittävää silloin, kun arvioinnissa tavoitellaan tietoa myös jonkin intervention tai ohjelman vaikutuksista. Lisäksi tarvitaan edelleen tiedontuotantoon ja tiivelvöllisyyteen painottunutta arviointia (ks. Chelimsky 1997,10 Lindqvistin 1999, 110 mukaan) sekä laajamittaista policy-orientoitunutta arviointia, johon kehittävä arviointiote ei sovellu samalla tavoin (Torres & Preskill 2000). Jos arvioinnin tarkoituksena on korkeamman tason päätöksenteko, on suositeltavaa, että arvioijan suhde arvioitavaan kohteeseen ja asianosaisiin on etäisempi kuin kehittämisorientoituneissa arviointio- teissa.

Albæk (1996) on tehnyt jaottelun arvioinnin eri pääsuuntausten välillä. Jaottelun mukaisesti arvioija voi toimia näkökulmasta ja fokuksesta riippuen esimerkiksi terapeuttiroolissa, konsulttiroolissa tai kontrollin ja tutkimuksen positiosta käsin, mutta ei niistä kaikista yhtä aikaa tai vuorotellen. Albækin ajatuksena on, että yksi tutkija voi tietystä näkökulmasta käsin evaluoida menestyksellisesti vain yhden kentän alueella, sillä eri näkökulmista tehtävässä evaluaatiossa arvioijan sitoumukset ja lojaliteetit ovat toisistaan poikkeavat. (Lindqvist 1999, 108-109.) Arviointihankkeissa, joissa pyritään saamaan tietoa sekä prosessista että vaikutuksista, on aiheellista puolueettomuuden ja objektiivisuuden takaamiseksi tehdä selkeä ero prosessiarvioinnin ja vaikutusarvioinnin ja näistä vastaavien osallistuvan, toimintatutkimuksellinen prosessiarvioijan ja ei-osallistuvan vaikuttavuusarvioijan välille. Ideaalitilanteessa tämä tarkoittaisi sitä, että vaikutusarvioinnista vastaava tutkija ei osallistu kehittämistoimintaan, kun taas prosessiarvioija voi osallistua kehittämiseen yhdessä muun projektihenkilöstön kanssa. Yhteistyötä ja eri näkökulmien toisiinsa peilaamista sekä sitä kautta saavutettavaa hyötyä tämä arvioijien välinen erottelu ei kuitenkaan saisi estää. Eri arviointinäkökulmien yhdistämisellä voidaan tavoittaa toisaalta laajempi, mutta toisaalta syvemmälle luotaava näkökulma arvioitavaan toimintaan kuin mitä yhden kentän arvioinnilla on mahdollista. Prosessiarvioinnissa käytettävä aineisto koostuu tavallisesti laadullisesta aineistosta, kuten yksilö- ja ryhmähaastatteluista, havainnoinnista, työyhteisöjen tuottamista itse- ja vertaishaastattelua-ineistoista ja tutkimuspäiväkirjamerkinnöistä. Vaikuttavuusarvioinnissa analyysi pohjautuu pääosin kvantitatiivisiin mittareihin ja kysely-aineistoihin. Kokonaisarvioinnin kannalta näiden lähestymistapojen ja aineistojen yhdistäminen on välttämätöntä.

Menetelmällisen triangulaation avulla voidaan parantaa arviointitiedon luotettavuutta ja laajentaa ja syventää toimivuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden tarkastelua. Oleellista on hyödyntää kahden arviointitutkijan erilaisiksi muodostuvia rooleja sekä tutkimus- ja kehittämisprosessin aikana että arviointitiedon tuottamisessa ja selittämässä. Kvantitatiiviseen aineistoon perustuva vaikutusarviointi tarvitsee tuekseen laadullista prosesseista kertovaa tietoa, jotta pystytään saamaan tietoa niistä mekanismeista ja välttämättö-

mistä tekijöistä, joiden tuloksena vaikutukset ovat tai eivät ole syntyneet. Kvantitatiivisesta aineistosta voi puolestaan saada tukea kvalitatiivisen aineiston pohjalta tehdyille johtopäätöksille. (ks. Weiss 1998, 268-269.) Arvioinnin hyödynnettävyyden periaate voidaan sisällyttää sekä prosessi- että vaikuttavuusarviointiin. Prosessiarvioinnissa hyödynnettävyyttä lisäävät osallistavat menetelmät, itse- ja vertaisarvioinnit, sekä arviointiaineiston ja -menetelmien avoimuus ja läpinäkyvyys osallistujille. Mikäli vaikuttavuuden arvioinnilla halutaan edistää toimintaa jo arvioinnin aikana, voidaan kyselyiden ja muiden aineistojen tulokset ”syöttää” takaisin vastaajille nykytilanteen kertovaksi peiliaineistoksi. Vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnettävyyden edistäminen painottuu toimintaan jälkikäteen: tulosten asianmukaiseen raportointiin ja tiedottamiseen. Arvioijan roolien erottaminen toisistaan, ja kuten myös erilaisten arviointiaineistojen hyödyntäminen rinnakkain ovat kuitenkin useimmiten myös resurssikysymyksiä.

LUOTTAMUS JA LUOTETTAVUUS ARVIOINTIPROSESSIN ONNISTUMISEN OSATEKIJÖINÄ

Olen edellä käsitellyt arvioijan mahdollisuuksia lisätä arvioinnin hyödynnettävyyttä ja edistää organisaation oppimista, ja todennut, että arvioijan roolit ja toimintamahdollisuudet ovat laajentuneet perinteisestä havainnointiin ja toteavaan tutkimuksen keskittyneestä evaluaattorin roolista osallistuvampaan ja konsultoitampaan suuntaan. On kuitenkin muistettava, etteivät suinkaan kaikki sopeudu evaluaattorille varattuun muutosagentin rooliin tai kannata siihen liittyvää demokraattista arviointiprosessia. Päinvastoin, ammattilaiset ja akateemisesti koulutetut tutkijat voivat jopa vastustaa sitä kokiessaan arviointiin osallistuvat maallikot uhkana omalla statuksellaan ja tieteellisesti tuotetun arviointitiedon legitimitetille. (ks. Torres et al. 2001, 392-393.) Arvioijan rooli organisaation oppimisen edistäjänä edellyttää luopumista tiedon omistajuuteen ja hallintaan liittyvästä vallasta, minkä arvioija voi kokea esteeksi arvioijan roolin muutokselle (Levin-Rozalis & Rosenstein 2005, 98). Arvioijan toimintaan organisaation rajapinnalla ei aina suhtauduta vain positiivisesti. Arviointi voi herättää epämiellyttäviä miellelyhtymiä työn karsimi-

sesta, valvonnasta tai kontrollista yleensä. Toiset työyhteisössä voivat nähdä arvioinnissa mahdollisuuden kehittää organisaatiokulttuuria ja henkilökohtaista asemaansa, kun taas toisille arviointi voi herättää negatiivisia ennakkooavistuksia työpaikan menettämisestä ja leikkauksista. (Themessl-Huber & Grutsch 2003, 93.) Työntekijöiden ja johdon näkemykset arvioijan roolista organisaatiossa vaihtelevat: henkilöstö saattaa pitää arvioijaa johdon kätyrinä ja vakoojana, kun taas johto voi nähdä arvioijan työntekijöiden asioiden ajajana (ks. Karlsson 1999, 64-65). Näillä arviointiin ja evaluaattorin rooliin liitetyillä mielikuvilla ja odotuksilla on osansa asianosaisten aktiivisuuteen arvioinnin toteuttamisessa ja hyödyntämisessä.

Arvioinnin eettisyys nousee luotettavuuden kannalta tärkeäksi teemaksi arvioinnissa, jossa kyse voi olla paikoitellen intensiivisestä suhteesta arvioijan ja arvioitavan kohteen välillä. Arvioinnin eettisyyttä lisäävänä ohjenuorana on esitetty, että evaluaattorin tulisi ottaa sama henkilökohtainen vastuu työstään kuin työyhteisön oppivassa organisaatiossa. Toisin sanoen myös arvioijan tulisi työssään olla reflektiivinen, avoin ja itsensä tiedostava toimija. (Torres et al. 1996, 56.) Arvioinnin luotettavuuden kannalta on oleellista osoittaa eksplisiittisesti ne päätökset ja niihin sisältyvät oletukset, jotka koskevat arvioinnin tarkoitusta, metodeja, arvioinnin oletettuja käyttäjiä, arviointitiedon käyttöä sekä arvioijan roolia siihen liittyvine arvoineen ja sitoumuksineen. (Patton 1997, myös Greene 1990, Pattonin 1997 mukaan.) Arvioijan toimintaa ohjaavia eettisiä periaatteita voidaan pitää keskeisinä myös arvioijan ja arvioinnin käyttäjien välisen luottamuksen kannalta, joka on olennainen osatekijä organisaation oppimista ja kehittymistä edistävässä arviointiprosessissa.

LÄHTEET

- Alasoini, Tuomo: Oppivat organisaatiot, oppiva yhteiskunta - Kansallinen työelämän kehittämissuunnitelma uutena työpoliittisena strategiana. Teoksessa Alasoini, Tuomo ja Halme, Petteri (toim.): Oppivat organisaatiot, oppiva yhteiskunta. Työelämän kehittämissuunnitelma Raportti 7. Työministeriö, Helsinki 1999.
- Cousins, J. Bradley, Goh, Swee C. & Clark, Shannon: Integrating evaluative inquiry into the organizational culture: A review and synthesis of the knowledge

- base. *The Canadian Journal of Program Evaluation*. 19 (2004): 2, s. 99-141.
- Fetterman, David: Empowerment Evaluation: Building Communities of Practice and a Culture of Learning. *American Journal of Community Psychology*. 30 (2002):1, s. 89-102.
- Forss, Kim, Rebien, Claus C. & Carlsson, Jerker: Process Use of Evaluations. Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback. *Evaluation*. 8 (2002):1, s. 29-45.
- Jalava, Urpo & Virtanen, Petri: Tietoa luova projekti. Polku oppivaan organisaatioon. Kirjayhtymä Oy, Helsinki 1998.
- Karlsson, Ove: Utvärdering - mer än metod. Tankar och synsätt i utvärderingsforskning. *Ajour- En serie Kunskapsöversikter från Svenska kommunförbundet Nr 3*. Svenska kommunförbundet, Stockholm 1999.
- Krogstrup, Hanne Kathrine: Kompetenssi-arviointimalli - Työyhteisön kehittämisen väline. *FinSoc Arviointi-raportteja 3*. Stakes, Helsinki 2004.
- Kuula, Arja: Tutkimuksessa käytetty metodologia. Teoksessa Kasvio, Antti, Nakari, Risto, Kalliola, Satu, Kuula, Arja, Pesonen, Ilkka, Rajakaltio, Helena & Syvänen, Sirpa: Uudistumisen voimavarat. Tutkimus kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden ja työelämän laadun kehittämistä. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Työelämän tutkimuskeskus. Julkaisuja 14/1994. Tampereen yliopisto: Jäljennepalvelu, Tampere 1994. s. 27-61.
- Kuula, Arja: Toimintatutkimus. Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä. Vastapaino, Tampere 1999.
- Lindqvist, Tuija: Evaluationin uskottavuus. Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Gaudeamus, Helsinki 1999.
- Levin-Rozalis, Miri & Rosenstein, Barbara: The Changing Role of the Evaluator in the process of organizational learning. *The Canadian Journal of Program Evaluation*. 20(2005):1, s.81-104.
- Morabito, Stephen M.: Evaluator Roles and Strategies for Expanding Evaluation Process Influence. *American Journal of Evaluation*. 23 (2002):3, s.321-330.
- Patton, Michael Quinn: *Utilization-focused Evaluation*. The New Century Text. The New Century Text, Sage Publications, Thousand Oaks 1997.
- Patton, Michael Quinn: Discovering Process Use. *Evaluation*. 4 (1998): 2, s. 225-233.
- Patton, Michael Quinn: A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy. *Evaluation*. 8 (2002):1, s.125-139.
- Preskill, Hallie: Evaluation's role in enhancing organizational learning. A Model for Practice. *Evaluation and Program Planning*, 17 (1994): 3, s. 291-297.
- Preskill, Hallie, Zuckerman, Barbra & Matthews, Bonya: An Exploratory Study of Process Use: Findings and Implications for Future Research. *American Journal of Evaluation*. 24 (2003):4, s. 423-442.
- Preskill, Hallie & Torres, Rosalie T: *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*. SAGE Publications, Thousand Oaks, California 1999.
- Rajavaara, Marketta: Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus 1999.
- Robson, Colin: *Käytännön arvioinnin perusteet*. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Tammi, Tampere-Paino Oy, Tampere 2001.
- Ruohotie, Pekka: *Oppimalla osaamiseen ja menestykseen*. Oy Edita Ab, Helsinki 1997.
- Temmes, Markku: Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta. *Hallinnon tutkimus*. 23 (2004):2, s. 86-93.
- Themessi-Huber, Markus T. & Grutsch, Markus A.: The Shifting Locus of Control in Participatory Evaluations. *Evaluation*. 9 (2003): 1, s. 92-111.
- Torres, Rosalie T. & Preskill, Hallie: *Evaluation and Organizational Learning: Past, Present, and Future*. *American Journal of Evaluation*. 22 (2001):3, s. 387-395.
- Torres, Rosalie T., Preskill, Hallie S. & Piontek, Mary E.: *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting: Enhancing learning in organizations*. SAGE Publications, Thousand Oaks, California 1996.
- Weiss, Carol H.: *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Second Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 1998 (1972).

Kouluarvioinnit tulivat julkisiksi

Journalismin tehtävänä on kertoa yleisölle olennaisista asioista

Olli Kemppainen

Journalismin tehtävänä on kertoa suurelle yleisölle sitä koskevista olennaisista asioista. Kun toimittaja törmää esimerkiksi siihen, että kouluja on arvioitu, mutta arviointien tuloksia ei anneta julki, hän tuntee olevansa uutisen jäljillä. Suomen Tietotoimiston toimittajan alullepaneman prosessin seurauksena korkein hallinto-oikeus päätti toukokuun alussa, että kouluarvioinnit ovat julkisia.

Erilainen arviointitieto kertoo usein uutta ja yllättävääkin tietoa yhteiskunnan eri osa-alueilta ja on siksi tiedotusvälineiden kiinnostuksen kohteena. Tiedotusvälineet ovat valmiita myös selvittämään juurta jaksain arviointitiedon julkisuuden.

Suomen Tietotoimiston uutisissa joku arvioi jotakin päivittäin. Aina ei tietenkään ole kyse määritelmällisesti arviointitiedosta vaan usein joltakin asiantuntijalta pyydetyistä näkemyksistä johonkin kysymykseen. Toimittajalle ei riitä, että hän välittää vain faktoja, vaikkapa tutkimusten tuloksia sellaisenaan. Ne pitää pystyä tulkitsemaan niin, että suuri yleisö pystyy ymmärtämään mistä on kyse. Toimittaja tarvitsee yhtäältä asiantuntijaa omaksi tulkikseen, kertomaan hänelle, mistä on kyse. Toisaalta toimittaja tarvitsee asiantuntijaa sanojaksi, asiantuntijan nimeä ja titteä sanotun vakuudeksi. STT:n uutisoinnissa on kerrottu kouluarvioinneista, ympäristövaikutusten arvioinneista ja erilaisista sosiaali- ja terveysalan arvioinneista. Vuonna 2002 alkoi taistelu kouluarviointien julkisuudesta.

JULKISUUSLAIN TESTAAMISTA

STT:n toimittaja Minna Holopainen pyysi vuonna 2002 Opetushallituksesta kouluarviointeihin liittyviä diaariotietoja ja asiakirjoja. Opetus-

hallitus kieltäytyi antamasta niitä, koska katsoi, ettei julkisuuslaki koske niitä. Perusteena oli se, että asiakirjat oli laadittu kuntien toimeksiantona.

Toimittaja yritti toista tietä: Hän pyysi Vantaan kaupungilta koulukohtaisia tuloksia kuudesluokkalaisten oppimaan oppimisen arvioinneista, lukioiden ja peruskoulujen kouluviihtyvyyssarviointeista ja Stakesin tekemien kouluterveyystutkimusten raporteista. Vantaan opetuslautakunta hylkäsi pyynnön.

Toimittaja ei hellittänyt, vaan kanteli Opetushallituksen päätöksestä oikeuskanslerille ja valitti siitä sekä Vantaan opetuslautakunnan päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen.

Oikeuskanslerin mukaan Opetushallituksella ei ollut perusteita salata oppimistulosarviointeja koskevia diaariotietoja. Hallinto-oikeus puolestaan totesi vuonna 2003, että kouluarviointien tulokset ovat julkista tietoa, mutta Opetushallituksen ei tarvitse niitä antaa, vaan Vantaan kaupungin. Myöskään Vantaa ei hellittänyt. Kaupunki valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

TIEDOTUSVÄLINE PUNNITSEE MIKÄ TÄRKEÄÄ

KHO antoi ennakkopäätöksensä toukokuun alussa 2005. Se määräsi Vantaan raportit julkisiksi ja samalla muiden kuntien vastaavat raportit tulivat myös julkisiksi. STT:n toimittaja oli valittanut myös Helsingin kaupungin ratkaisuihin eväitä tiedot.

Tiedotusvälineiden kannalta päätöksellä oli suuri merkitys. KHO otti kantaa siihen, minkälaiset asiakirjat ovat julkisia ja asettui julkisuuden puolelle.



Opetuspiireissä on katsottu, että koulujen asettaminen julkisuudessa paremmuusjärjestykseen ei ole oikein. Tiedotusvälineenä olemme pohtineet asiaa ja päätyneet siihen, että lukijoiden, tässä tapauksessa erityisesti lasten vanhempien oikeus saada tietoa itseään koskevista asioista painaa harkinnassa enemmän kuin halu suojella heitä ja heidän lapsiaan samaisen tiedon aiheuttamilta reaktioilta.

Vältämme antamasta uutisoinnissamme selaista kuvaa, että koulun menestys jossakin arvioinneissa antaisi yleisparevän kuvan sen

hyvyydestä tai huonoudesta, ja luotamme suomalaisen yleisön kykyyn arvioida yksittäisten mitausten merkitystä.

Valitusten ja kanteluiden tekeminen ei ole Suomen Tietotoimiston päivittäinen tapa tehdä uutishankintaa. Ei voida lähteä siitä, että suurta yleisöä kiinnostavaa, uutta ja ehkä yllättävääkin tietoa haetaan usean vuoden oikeusprosessilla. Arviointiedonkin tuottajien ja tilaajien olisi ja alunpitäen valmistauduttava siihen, että saadut tulokset saattavat kiinnostaa julkista sanaa.

Arviointi ja koulutuksen tulosohejaus

- kommenttipuheenvuoro

Kirsti Stenvall

JOHDANTO

Muutama vuosi sitten valtiovarainministeriö oli huolissaan tulosohejauksen etenemisestä valtionhallinnossa ja julkisella palvelusektorilla. Ministeriön työryhmämuistion (Tulosohejauksen 2003) mukaan tulosohejaus on meillä Suomessa kyllä lisännyt hallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut valtion virastojen ja laitosten toimintaa. Silti tulosohejaajattelussa on hallinnolla vielä paljon opittavaa. Työryhmän mukaan tulosohejauksessa olisi asetettava nykyistä täsmällisempiä tavoitteita toiminnan tehokkuudelle, laadulle ja yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle. Myös valtion talousarviolainsäädännön uudistuksessa huomiota on kiinnitetty toiminnallisten tulostavoitteiden toteutumiseen ja arvioimiseen. Haasteeksi on koettu valtion virastojen ja laitosten tuloksellisuuden parantaminen ja ylipäätään tilivelvollisuusajattelun kehittäminen valtionhallinnossa (Parempaan tilivelvollisuuteen 2003).

Huoli valtionhallinnon tuloksellisuudesta koskee myös palvelujen järjestämistä. Palvelu-

jen laadun arvioinnissa tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota siihen, miten palveluprosessit hallinnossa toimivat. Samalla tulisi arvioida sitä, miten asiakkaiden palveluodotukset ovat toteutuvat. Myös kunnissa palvelujen järjestämisen tulee palvella kuntalaisia. Tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden vaatimukset koskevat kuntien järjestämiä koulutuspalveluja, vaikka koulutuksen tuloksellisuuden arviointia pidetäänkin yleisesti vaikeana.

Valtionhallintoa ja julkista sektoria koskevat hallintopoliittiset linjaukset ovat aina herättäneet yleistä mielenkiintoa palvelujen arviointia kohtaan. Palvelujen arvioinnista ja ylipäätään arvioinnin tarkoituksista on meillä keskusteltu vilkkaasti viime vuosina. Hallinnon kehittämisessä arviointia on pidetty uutena hallitsemistapana ja osin hajautetulle valtionhallinnolle ominaisena ohejausinstrumenttina (Laukkanen 2002, Temmes 2004). Palvelujen arvioinnilla on myös toinen tehtävä. Arvioinnin tarkoituksena on itse toiminnan parantaminen, ei pelkästään laadun osoittaminen tai tilivelvollisuuden toteuttaminen.



Seuraavassa tarkastelen koulutuksen arvioinnin asemaa opetushallinnossa. Päähuomioni kohdistuu siihen, mitä merkitystä koulutuksen arvioinnilla voisi tulevaisuudessa olla opetushallinnon ja koulutuksen järjestäjien toiminnan kehittämisessä. Näkökulmani perustuu käytännön arviointiasiantuntijan työhön, jossa vaikuttaa myös arvioinnin kotimainen ja kansainvälinen keskustelu.

PALVELUJEN ARVIOINTI - TULOSOHJAUKSEN PERUSELEMENTTI?

Julkista palvelujen laatua koskeva kehittämis työ herätti 1990-luvun lopulla odotuksia koulutuksen ja kunnallisen opetustoimen arvioinnin kehittymisestä selkeään suuntaan. Arviointia tarkasteltiin keskeisenä osana palvelujen kehittämistä ja kansalaisilla katsottiin olevan oikeus edellyttää, että palvelu on laadukasta (Yhteiset palvelut 1999).

Opetushallinnossa korostui tulosajattelu, ja Opetushallitus vahvisti koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallit 1990-luvulla. Oppimistulosten arviointi aloitettiin vuonna 1993. (Koulutuksen tuloksellisuuden 1995, 1998.) Perusteluina arvioinnin malleille esitettiin, että nykyisessä hallintokulttuurissa on hyvä kehittää menetelmiä toiminnan ja tehtyjen uudistusten seurausten arvioimiseksi. Myös siirtyminen normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen oli kasvattanut opetussektorilla arviointitiedon tarvetta. Arvioinnin toivottiin parantavan koulutuksen laatua ja palvelujen tehokkuutta. Opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnissa keskeisinä elementteinä ovat edelleen koulutuksen laatu, taloudellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus (Koulutuksen tuloksellisuuden 1998). Tuloksellisuuden arvioinnin tarkoituksena ei ole ollut arvottaa koulujen tai oppilaiden paremmuuksia tai järjestyksiä. Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset ovat erilaisia samalla tavalla kuin sairaalat ja terveyskeskukset. Käytännössä koulutuspolitiikan toteuttaminen on laajan toimijaverkoston yhteistyötä ja verkostojen hallinnassa ovat tärkeitä pikemminkin luottamus ja yhteistyö kuin hierarkkiset järjestykset.

Kansainvälisesti Suomi ei poikkea yleisellä tasolla muista maista. Kaikissa läntisissä teollisuusmaissa opetushallinto arvioi koulutusjärjestelmän toimivuutta jollakin tavalla. Näkökulmina ovat olleet tilivelvollisuus ja kehittämistyö. Myös

paikalliset hallintajärjestelmät perustuvat näihin. OECD:n jäsenvaltioissa on käytössä lukuisa määrä erilaisia arviointimekanismeja, joiden avulla päättäjät ja viranomaiset voivat kehittää ja kontrolloida koulutuksen järjestäjien, koulujen ja oppilaitosten toimintaa. Suomessa arvioinnin peruspilareita ovat kansalliset koulutusindikaattorit, oppimistulosten arviointijärjestelmä ja erilaiset arviointihankkeet (Koulutuksen tuloksellisuuden 1998, 19). Koulutuksen arvioinnin tavoitteet on määritelty asetuksessa (A 150/2003, § 2). Arvioinnin tavoitteena on tukea opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä. Korkeakoulujen arviointineuvoston ja uuden koulutuksen arviointineuvoston tehtävinä on avustaa opetusministeriötä arviointia koskevissa asioissa.

Tulosohjaus ja laadun vaatimukset ovat suomalaisessa koulutuspolitiikassa lisääntyneet viimeisten vuosikymmenien aikana päätöksenteon ja hallinnon hajauttamisen myötä. Nykyinen lainsäädäntö edellyttää, että jokaisella koulutuksen järjestäjällä on jonkinlainen arviointijärjestelmä, jolla koulutusta arvioidaan paikallisesti. Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa. Koulutuksen järjestäjien sekä yksittäisten koulujen ja oppilaitosten tulisikin nykyistä paremmin arvioida omaa toimintaansa ja asettaa vuosittaiset kehittämis-kohteet arvioinnin seurauksena. Näin päästäisiin opetustoimessa palvelujen sekä hallinnon toiminnan parantamiseen ja arvioinnista oppimiseen (Ahonen 1996, Laukkanen 1996, Seppänen-Järvelä 1999). Tuloksellisuuden arviointia olisiikin tärkeää tarkastella keskeisenä osana verkostomaista oppimista tilivelvollisuutta unohtamatta.

Toiminnan arviointi edellyttää tilivelvollisuusajattelun viemistä käytäntöön. Opetustoimessa kuten muillakin palvelusektoreilla tulosohjauksen perinteisenä ongelmana on ollut laadun vähäinen merkitys tuloksellisuuden kriteerinä. Kuitenkin laatuajattelu on kaikilla koulutuksen sektoreilla tunnustettu merkittäväksi tuloksellisuuden osaksi ja arviointiperusteeksi. Valtion talousarviolainsäädännön uudistuksen seurauksena on arvioitu, että koulutuspolitiikkaa koskeva tavoitteenasettelu tulee arvioitavaksi osaksi uudelleen (Pöysti 2005). Tulosohjauksen yhtenä ongelmana on myös pitkään ollut selkeiden ja yhtenäisten käytäntöjen puuttuminen kunnissa. Koulut arvioivat toimintaansa eri tavoin eikä koulutuksen järjestäjien arviointi ole vieläkään riittävän selkeää ja yhtenäistä. Palvelujen arviointia kohtaan esiin-

tyy vielä myös pelkoa. Selvää myös on, että osa arvioinnin tarpeellisuudesta määrittänyt sitä arvotavassa keskustelussa.

Tuoreen selvityksen (Löfström ym. 2005) mukaan koulujen ja oppilaitosten toimintaa arvioidaan vuosittain monella tavalla. Pääosalla koulutuksen järjestäjistä on toimiva koulutuksen arviointijärjestelmä. Perusopetuksen järjestäjistä noin neljännes ilmoittaa, että he eivät arvioi järjestämäänsä koulutusta systemaattisesti. Ammatillisen peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen kohdalla tilanne on lähes sama. Aikuiskoulutuksen järjestäjistä 35 % arvioi, ettei heillä ole toimivaa koulutuksen arviointijärjestelmää tai -ohjelmaa. Kyselyn mukaan kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät arvioivat kuitenkin antamaansa koulutusta monipuolisesti, sillä arviointi kohdistuu opiskelijoiden oppimiseen ja työskentelyyn sekä oppimistuloksiin ja muihin tärkeisiin asioihin.

Palvelujen laadun ja arvioinnin korostuminen edellisen vuosikymmenen hallinnon kehittämisessä on ollut koulutusjärjestelmässä tärkeää. Opetustoimen arviointimenettelyjen kehittämisessä työ on aloitettu ja tämä antaa hyvän perustan jatkoon. Haasteena on tuloksellisuusarvioinnin ja kehittävän arvioinnin pitäminen riittävän etäällä toisistaan. Toisaalta voidaan myös kysyä, onko koulutuksen tuloksellisuuden arviointi jäänyt palvelujen nykytilan kuvauksissa arvioinnin alkuperäistä tarkoitusta vähemmälle huomiolle?

KOULUTUKSEN ARVIOINNIN ODOTUKSIA

Valtion ja kuntien kiristyvässä taloudessa palvelujen laadun parantamiselta odotetaan selkeitä näyttöjä. Tavoitteiden saavuttamiseksi on selkeytetty mm. valtion tulosohjausta. Kuitenkin opetustoimen sektorilla palvelujen laatua koskeva tavoitteenasettelu on vieläkin hajanaista. Lisäksi laatu ymmärretään usein määrällisesti ja vain palvelujen tarjontaan perustuvaksi.

Voidaan sanoa, että Suomessa arviointi on edelleen hakemassa paikkaansa hajautetun hallinnon ohjausvälineenä. Temmes (2004) kirjoittaa, että valtionhallinnon arvioinnilta puuttuu valtioneuvostotasoinen koordinaatio ja kuntahallinnon kokonaisuutta tarkasteleva arviointikäytäntö on vasta suunnitteluvaiheessa. Arviointikäytännöt ovat ilmeisesti myös liian pehmeitä. Arviointeja

valmistelevat virkamiehet eivät välttämättä tiedä uuden hallintokulttuurin mahdollisuuksista. Myös osaamisen puute ja hallintoa jäykistävät asenteet saattavat rajoittaa arvioinnin käyttämistä hallinnon kehittämisen välineenä. Arvioinnissa kuten muissakin ohjauskulttuurin muutoksissa epäonnistuneisiin uudistuksiin tulisi myös suhtautua nykyistä määrätietoisemmin kuten hyvät hallintokäytännöt edellyttävät. (Temmes 2004.)

On selvää, että valtionhallinnossa tulosohejaus ja arviointi sekä niiden ympärillä käytävät keskustelut voivat myös vauhdittaa teknokraattisia uudistuksia ja manageristisia asiantuntijakulttuureja. Arvioinnin asiantuntijoista saattaa syntyä omaa politiikkaansa toteuttava professionaalinen eliitti (Laukkanen 2002). Koulutuspolitiikassa tulosohejaus ja sen myötä arvioinnin vakiinnuttaminen vaativat varmasti asennemuutoksia. Koulutuksen arvioinnille on Suomessakin ollut ajoittain ominaista avoimen arviointikulttuurin puuttuminen ja vaikeus hyödyntää arvioinnin tuloksia.

Ongelmana on myös nähdä arviointi hallinnon palveluna kansalaisille. Hyvä arviointi tuottaa selkeää ja ymmärrettävää tietoa palvelun tilasta. Näin arvioinnilla on myös tärkeä kansalaistehävä - tiedolla palveleminen.

LÄHTEET

- Ahonen, P. (1996) Evaluaatiokokemuksista evaluaatiovakaumuksiin. Julkaisussa Laukkanen, R. & Stenvall, K. (toim.) s. 147-171.
- Julkisten palvelujen arviointi. Julkisten palvelujen laatustrategia. (1998) Suomen Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö. Edita: Helsinki.
- Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 9/1995. Opetushallitus: Helsinki.
- Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7/1998. Opetushallitus: Helsinki.
- Laukkanen, R. (1996) Evaluaatiokulttuuri: mahdollisuuksia ja uhkia. Julkaisussa Laukkanen, R. & Stenvall, K. (toim.) s. 11-33.
- Laukkanen, R. (2002) Evaluaatio hallinnan välisenä. Honkonen, R. (toim.) Koulutuksen lumo - Retoriikka. politiikka ja arviointi. OKKA opetus-, kasvatus- ja koulutusalojen säätiö: Tampere.
- Laukkanen, R. & Stenvall, K. (1996) Arviointi koulutus ja tiedepolitiikassa. Tampereen yliopisto, Hallintotiede A 9. Tampere.
- Löfström, E. & Metsämuuronen, J. & Niemi, E.K. & Salmio, K. & Stenvall, K. (2005) Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004. Arviointi 2/2005. Opetushallitus: Helsinki.
- Parempaan tiilivollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudis-



- tuksen periaatteet. Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 2/2003. Helsinki.
- Pöysti, T. (2005) Aikuiskoulutuspolitiikassa vaikuttavuuden ja tehokkuuden tulosvastuuseen ja tavoitteenasetteluun. Aikuiskasvatus 2, s. 132-140.
- Seppänen-Järvelä, R. (1999) Kehittämistyö ja arviointi. Teoksessa Arviointi ja asiantuntijuus. Eräsaari, R. & Lindqvist, T. & Mäntysaari, M. & Rajavaara, M. (toim.). Tampere: Gaudeamus. s. 90-105.
- Temmes, M. (2004) Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta, Hallinnon tutkimus, 23, 2, s. 86-93.
- Tulosohjauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 9/2003. Helsinki.
- Yhteiset palvelut - Yhteinen hyöty. (1999) Laatuvalkinto julkisella sektorilla. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Valtiovarainministeriö, Laatuokeskus, Suomen Kuntaliitto: Lahti.

Kouluarvioinnit julkisiksi

- kommentti

Katju Holkeri

Suomen hallinnon yksi suuri vahvuus kansainvälisessä vertailussa on hallinnon avoimuus. Kuten Olli Kemppaisen artikkelista selviää, avoimuus ei kuitenkaan arviointitulosten kohdalla näytä olevan itsestäänselvyys. On ymmärrettävää, että kouluarviointien laatijat ovat huolissaan siitä, millaisia vertailutaulukoita arviointien perusteella lehtien palstoille kootaan. Arviointien perusteena on kehittää koulujen toimintaa - ei lannistaa tai pelotella vanhempia.

Kemppainen on kuitenkin täsmälleen oikeassa todetessaan, että tämä kysymys pitää miettiä valmiiksi arviointeihin lähdetessä. Arviointien tilaajan on pohdittava arvioinnin myönteiset ja kielteiset puolet ja tehtävä siltä pohjalta päätös siitä, toteutetaanko arviointeja vai ei. Jos arvi-

ointeihin lähdetään, niiden tulokset eivät voi olla salaisia. Tätä on liian myöhäistä miettiä, kun arvioinnit on jo toteutettu. Ei ole hallinnolle kunnialkasta, että tiedotusvälineet joutuvat oikeusteitse hankkimaan sellaista tietoa, jonka olisi tullut olla niiden käytettävissä jo alun perin.

Arvaan, että nyt nousee pelko, että arviointeja sitten jätetään toteuttamatta sen pelossa, miten tuloksia julkisuudessa käsitellään. En kuitenkaan usko tähän. Haluan pikemminkin uskoa, että kun arviointiin lähtiessä huomioidaan tulosten julkisuus, niin se osaltaan edistää myös entistä laadukkaampaa arviointia. Julkisuus kun on myös yksi keino paitsi keskustella arviointien tuloksista, myös arvioida niiden laatua ja toteuttamista.

