

Liisa Horelli
Suomen Arviointiyhdistyksen hallituksen jäsen

Miten arvioida osallistavaa ja osaavaa Suomea?

Suomen Arviointiyhdistys (SAYFES) ry järjesti 17.12 Arviointi 2.0-seminaarisarjan tilaisuuden otsikolla *Osallistavaa ja osaavaa Suomea arvioimassa*. Hallitusohjelmassa on kuusi kunnianhimoista lupausa politiikan uudistamiseksi. Tavoitteenamme on neljän tilaisuuden sarjalla etsiä eväitä hallitusohjelman lupauksien arvioimiseen.

Ensimmäisenä oli vuorossa *Arvioinnin rooli pitkän aikavälin politiikan ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden edistämässä*. Seuraava tilaisuus järjestetään Tampereen yliopistolla Aprillipäivänä, aiheesta *Arvioinnin merkitys päätöksenteon ja toimeenpanon tietoperustan luomisessa*. Kevään viimeinen tilaisuus järjestetään 28.5 Helsingissä ja syksyllä yhteenvetoseminaari.

Arviointi 2.0 - epävirallisesta verkostosta syntynyt aloite

Arviointi 2.0 - seminaarisarja syntyi vuonna 2016 Valtionhallinnon epävirallisesta arviointiverkostosta "VALHALLA:sta". Siihen kuuluvat mm. ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö (EVA-11), Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi), valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta (VNK/ VNTEAS), ympäristöministeriön rakennetun ympäristön osasto, Strategisen Tutkimuksen Neuvoston tutkimusohjelmat, Suomen ympäristökeskus (Syke), Sininauhaliitto, Työterveyslaitos, Sitra ja SAYFES. Verkoston tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä siitä, millaisia arviointikulttuureja, lähestymistapoja ja metodeja julkisen hallinnon ja politiikan seurannan piirissä on. Pohdinnassa on myös ollut, miten eri osapuolten välistä yhteistoimintaa voisi kehittää osana tietoperustaisen päätöksenteon vahvistamista. Siten hallitusohjelman kaikkiin painopisteisiin tulisi sisällyttää arviointivelvoite.

Mistä puhumme, kun puhumme arvioinnista?

Joulukuun tilaisuuden moderaattorina toiminut SAYFES:n sihteeri, Petra Mikkolainen, avasi seminaarin kysymällä Mitä arviointi on ja miten se eroaa muista päätöksenteon tueksi olevista menetelmistä. Näitä ovat esimerkiksi selvitykset, tutkimukset, tulevaisuusselonteot, tilintarkastukset sekä tulosten seuranta. Arviointi on vain yksi työkalu muiden joukossa. Arvioinnissa on kuitenkin vakiintuneet kansainväliset käytänteet, joissa esiintyvät ainakin seuraavat ominaisuudet:

- arvioinnin tarkoitus (miksi se tehdään)
- arvioinnin viitekehys, joka vaikuttaa kysymyksiin, kriteereihin ja niitä mittaaviin indikaattoreihin
- menetelmät ja prosessi
- arvon määrittely (toiminnan hyödyllisyys, merkitys, tulokset ja vaikutukset)

Arviointi voidaan kuitenkin tässä yhteydessä käsittää laajempänä terminä. Sen keskiössä on tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi, tässä tapauksessa, hallitusohjelman näkökulmasta.

Arvin päivän palkinnon luovuttaminen ja Polku2030 – arvioinnin esittely

Tilaisuuden aluksi luovutettiin SAYFESin vuoden 2019 Arvin päivän palkinto "POLKU2030" –hankkeen arviointitiimille merkittävästä

arviointiteosta. POLKU2030-hankkeessa ajatuspaja Demos Helsingin, Suomen ympäristökeskuksen (Syke) ja Helsingin yliopiston kestävyystieteen instituutin (Helsus) muodostama tiimi arvioi Suomen kestävä kehityksen politiikkaa kokonaisuutena ensimmäistä kertaa tällä vuosikymmenellä. Yksi toimeksiannon tavoitteista oli vahvistaa hallituksen Agenda2030-toimintasuunnitelman tietopohjaa. Arvioinnissa suositeltiin kestävä kehityksen tavoitteiden omaksumista tulevan hallitusohjelman perustaksi (ks. alla linkit julkaisuihin).

Arvioinnissa tarkasteltiin myös Suomen ulkopoliittikkaa, erityisesti sen ihmisoikeusperustaisuutta ja `leave no-one behind` -ajattelun toteutumista. Siinä keskityttiin kauppapolitiikan ja kansainvälisen veropolitiikan näkökulmiin, jotka ovat viime vuosina korostuneet Agenda 2030:n myötä. Kaiken kaikkiaan arviointitiimin mielestä myönteistä oli laaja osallistuminen sekä ajoitus, joka mahdollisti hallitusohjelmaan vaikuttamisen. Kestävä kehityksen toimikunta, joka nimetään uudelleen vuonna 2020, tulee ottamaan vetovastuun arvioinnin suositusten toimeenpanosta. Raportilla on jo ollut globaalia vaikutusta, sillä se on toiminut taustamateriaalina, kun Unicef, IED ja Suomi ovat tehneet yhdessä ohjeistuksen kehitysmaille siitä, miten maiden kannattaisi arvioida kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista.



ARVIN palkinnon saajat

Paneelikeskustelu

Kestävän kehityksen arvioinnin esittelyn jälkeen alkoi paneeli, johon osallistuivat tulevaisuusvaliokunnan valiokuntaneuvos Olli Hietanen, kehityspoliittisen toimikunnan pääsihteeri Marikki Stocchetti, neuvotteleva virkamies valtiovarainministeriöstä Johanna Nurmi sekä POLKU 2030 – arviointitiimin jäsen Annukka Berg Suomen ympäristökeskus SYKE:stä.

Olli Hietanen kertoi, että Tulevaisuusvaliokunnalla on useita arviointiin liittyviä ponsia. Keskiössä ovat tuloksellisuusmittarien kehittäminen ja erityisesti Agenda2030:n mittareiden konkretisointi. Myös politiikkajohdonmukaisuuden ja eettisyyden arviointi sekä teknologiavaikutusten huomioiminen ovat tärkeitä. Eduskunnan tehtävänä on seurata tuloksellisuuden toteutumista. Valiokuntakäsittelyssä myös opposition kysymykset tulevat esiin, jolloin seurantaa ja arviointia tehdään myös opposition näkökulmasta.

Marikki Stocchetti, korosti osallisuuden vaativan eettistä koodistoa.

Johanna Nurmi puolestaan toi esiin virkamiehen näkökulman ja sen, mitä tapahtuu koko hallinnon tasolla. Ideaalitalanteessa valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano ovat erillisiä, mutta todellisuudessa roolit sekoittuvat. Olisi parannettava dialogia prosessin kaikissa vaiheissa. Itse asiassa, vuoropuhelu alkaa jo paljon ennen arviointikysymysten muotoilua, millä on sekä hyvät että huonot puolensa. Luottamuksen rapautumisen ehkäisemisen edellyttää moninaisten näkökulmien huomioimista. Ei saisi olla kiinni vain kulloinkin pinnalla olevissa näkökulmissa ja kysymyksissä. Viime hallituskaudella arviointipolitiikan sijaan toteutettiin mm. tietopoliittinen selonteko, jossa tekoälykysymykset olivat vahvasti esillä. Aiheesta asetettiin myös tieteellinen asiantuntijaryhmä. Voisiko seuraavana olla vuorossa arviointipolitiikan asiantuntijaryhmän asettaminen?

Annukka Berg esitti neljä teesiä hyvälle arvioinnille kestävän rakennemuutoksen olosuhteissa. Arvioinnin tulisi olla 1. ennakoivaa 2. systeemisiä kokonaisuuksia tarkastelevaa 3. aiempaa systemaattisempaa, koko valtioneuvoston läpäisevää ja 3. osallistavaa. Lisäksi hän korosti, että arviointirauhan lisäksi tarvittaisiin myös valmistelurauha. Häntä pohditutti myös nk. päätöskuilukuvat, eli tarvitaan visualisointia eri tiedontuotannon tavoista ja niiden suhteista, samoin kuin myös politiikkasyklin mallintamisesta.

Paneelin jälkeen seurasi todella vilkas yleisökeskustelu, jota akvaariomenetelmä kiihdytti.

Lassi Perkinen kysyi, miten kannustettaisiin arviointikulttuurin vahvistumista niillä sektoreilla, joilla sitä ei ole. Esimerkiksi rakennus- ja maankäytön sektorille investoidaan miljoonia, mutta arviointia ei tehdä nimeksikään! Ongelmien pohtimista jatkoi Olli Hietanen, joka toi esiin miten yhteiskunnan tietopohjassa on rakenteellisia vääristymiä. Samalla kun perään kuulutetaan pitkiä aikasarjoja, niin mm. tilastokeskuksen mittareissa on teollisuustuotanto yhä hallitseva, vaikka yhteiskunta on muuttunut palveluyhteiskunnaksi. Mittareissa ei näy sitä muutosta, mikä tapahtuu yhteiskunnassa. Aikasarjojen sijaan pitäisi bifurkaatio tuoda näkyväksi.

Toisaalta mittarikeskustelu herätti arvioitsijoissa suuria tunteita: ”Mittarit valitaan vasta sitten kun on määritelty arviointikysymykset, mahdollinen viitekehys, kriteerit ja niitä mittaavat indikaattorit. Ei pitäisi mennä suoraan mittareihin!”

Lopussa korostettiin useammassakin puheenvuorossa sitä, että arviointi ei sovi kaikkiin tilanteisiin (ks. lopussa linkki). Esiin nousi myös väite, jonka mukaan arviointi ei voi olla irti kontekstistaan. Koska konteksteja on niin monia (eri ministeriöt, instituutiot, järjestöt jne.), on myös moninaisia lähestymistapoja ja menetelmiä. Tällä hetkellä emme tiedä, mikä on arvioinnin tila Suomessa. Tarvitaan eri lähestymistapojen ja niiden vaikutusten kartoitusta, mikä tuonne esiin vallitsevan moninaisuuden. Siitä voinee sukeutua tilkkutäkkimäistä, mutta hallittua moninaisuutta sisältävää kansallista arviointipolitiikkaa. Tämän aikaansaaminen on yksi Suomen Arviointiyhdistyksen tehtävistä yhdessä muiden kumppaneiden kanssa.

Seminaarin keskustelu oli mielenkiintoista ja todella dynaamista, sillä puheenvuoroja oli koko ajan jonossa kolme –neljä. Tästä huolimatta, varsinainen pääkysymys, miten hallituksen lupauksia pitäisi arvioida jäi käsittelemättä. Niinpä seuraavassa tilaisuudessa, aprillipäivänä Tampereella, mennään suoraan konkretiaan.

Kirjallisuutta:

Linkit POLKU 2030-hankkeessa tuotettuihin julkaisuihin: Suomenkielinen raportti: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-653-9> ; Suomenkielinen Policy Brief: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=29802> ; Englanninkielinen raportti: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-655-3> ; Englanninkielinen Policy Brief: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=30301>

Ten Reasons Not to Measure Impact—and What to Do Instead

https://ssir.org/articles/entry/ten_reasons_not_to_measure_impact_and_what_to_do_instead