

Arviointiaallon muodot ja suunnat

EVERT VEDUNG

Miksi maailmalla veloo valtava arviointiaalto? Mitä väyliä ja muotoja sillä on? Lähes kaikkea julkista politiikkaa, julkista toimintaa ja julkisia instituutioita arvioidaan, edustivatpa ne mitä tyyppiä tahansa. Arviointi ei ole megatrendi ainoastaan nykyisessä hallintopolitiikassa. Se on koko aikakautemme megatrendi. Mitkä sitten ovat tämän ”audit explosion” -ilmiön (Power 1997) liikkeelle panevat voimat?

Arviointia tieteellisinä tai tiedettä muistuttavina analyyseinä voidaan pitää uusimpana vaiheena länsimaisen yhteiskunnan jatkuvassa modernisoinnissa tai rationalisoinnissa, jota suuri saksalainen sosiologi Max Weber kerran nimitti *maailman lumouksen haihtumiseksi* (Entzauberung der Welt). Sen ensisijainen ainesosa oli tieteen ja rationaalisen laskelmoinnin esiinmarssi. Aina uskonpuhdistuksesta lähtien läntinen maailma on muuttunut entistä tieteellisemmäksi, kuten Weber kirjoittaa tunnetussa protestanttisuuden etiikkaa ja kapitalismin henkeä käsittelevässä teoksessaan.

Yksi suurista jäljellä olleista tieteellistettävistä alueista oli politiikka. Julkisen politiikan arviointia tiukkojen luonnontieteeseen tarkoitettujen menetelmien avulla voidaan pitää yrityksenä ajaa politiikasta pois tunteet ja demonit ja tehdä siitä tulossuuntautunutta, tietoon perustuvaa, harkittua ja rationaalista.

Tässä politiikan rationalisoitumisen prosessissa voi erottaa kaksi perusvaihetta, joita seuraavassa kuvaan. Lopuksi hahmotan näiden vaiheiden tuottamia arvioinnin muotoja ja niiden kehitysuuntia.

Tämä artikkeli perustuu FinSocin työpapereissa (Työpaperit 2/2003) julkaistun työpaperiin Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. Sitä voi tilata osoitteesta hilka.nystrom@stakes.fi.

Radikaali rationalismi

Arviointi sisältyi 1950-luvulta alkaen ja 1960-luvun puolivälissä entistä tiiviimmin siihen vakaukukseen, että maailmasta voidaan tehdä ihmisarvoisempi keskitetyllä poliittisella suunnittelulla ja kaiken kattavilla julkisilla toimenpiteillä. Kyse oli rationalismin voittokulusta. Poliitikasta haluttiin enemmän tieteeseen ja järkeen perustuvaa. Tätä ajatussuuntaa on nimitetty radikaaliksi rationalismiksi. Arviointi kehittyi yhdeksi radikaalin rationalismin osaksi. Vähitellen arvioinnista kehkeytyi kuitenkin myös reaktio radikaalin rationalismin äärimuotoa vastaan.

Radikaali rationalismi painotti tulevaisuuteen suuntautuvaa päätöksentekoa ja päätöksiä valmistelevia suunnitteluvaiheita. Tärkeää oli, että erityisesti suuret, kaiken kattavat julkiset sitoumukset hahmoteltiin huolellisesti keskitetyssä suunnittelukoneistossa, ennen kuin ne ”laskettiin vesille”. Täytäntöönpanoa ja käytännön tavoitteiden täyttämistä pidettiin aluksi suhteellisen ongelmattomina (Wittrock & Lindström 1984).

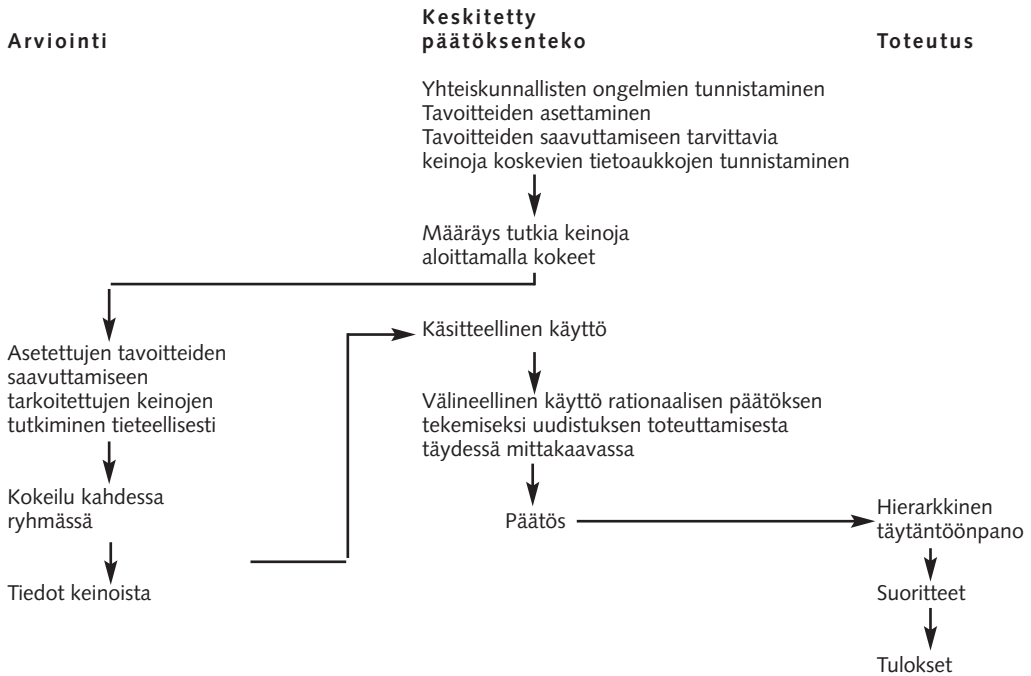
1960-luvulla ja 1970-luvun alkuvuosina usko keskitettyyn suunnitteluun vietti voitonjulia demokraattisessa maailmassa. ”Uusia suunnittelujärjestelmiä kasvoi kuin sieniä sateella” siteeratakseen vielä kerran Krister Ståhlbergia (1986, 75).

Radikaalin rationalismin kärjistyneimmässä muodossa kuviteltiin, että julkisen sektorin päätöksentekijät voisivat ottaa oppia akateemisesta tieteestä. Päätöksentekijöiden ja tutkijoiden maailmojen välisen yhteistyön pitäisi toimia kuin insinöörimallissa (kuvio 1).

Insinöörimalli vaikutti voimakkaasti sen käsityksen syntymiseen, että arviointi voisi olla tapa pitää kurissa ja vähentää politiikan irratoriaalisuutta (Albæk 1988, 23).

Insinöörimallin mukaan toimenpidepäätökset

Kuvio 1. Arvioinnin insinöörimalli



Lähde: Kuvio on omani ja olen kehittänyt sitä vuosien mittaan. Virikkeitä olen saanut seuraavista teoksista: Albæk 1988; Naustdalslid & Reitan 1992; Owen & Rogers 1999.

muotoillaan julkisella sektorilla kahdessa selvästi toisistaan erotettavassa vaiheessa.

Ensin havaitaan ongelma ja ongelman laajuus ja vakavuus analysoidaan. Sen jälkeen päätöksentekijät asettavat tavoitteet sille, mitä halutaan saavuttaa. Hanke annetaan mieluiten yliopistomaailmaan kuuluvien tutkijoiden tehtäväksi. Heidän odotetaan kokeilun muodossa tutkivan empiirisesti ja parhaalla mahdollisella tieteellisellä menetelmällä, millä keinoilla asetetut tavoitteet saavutetaan tehokkaimmin. Kokeilutoiminnan tieteellisesti perustellut tulokset esitetään sitten päätöksentekijöille, jotka oppivat tuloksista jotain (käsitteellinen käyttö). Esitettyjen tietojen ja oppimansa perusteella he päättävät toimia (välineellinen käyttö). Toiminta tarkoittaa sitä, että he joko tietoisesti pidättyvät puuttumasta asiaan tai ottavat käyttöön kokeillun toimenpiteen täydessä mittassa. Jos toimenpide toteutetaan, toimenpidepäätös viedään hallintoon, joka toteuttaa sen kokenemaisen neutraalisti.

Insinöörimallin katsotaan soveltuvan hyvin erityisesti suuriin ohjelmapäätöksiin julkisen alan kaikilla vertikaalisilla tasoilla. Kyse voi olla koulu-

lautakuntien, kunnanvaltuustojen, läänien, hallituksen, eduskunnan, EU-komission tai globaalien poliittisen yhteisön päättäjistä, jotka asettavat tavoitteet, päättävät kokeilutoiminnasta ja omaksuvat arvioinnin tuottaman tiedon.

Insinöörimallin mukaan arvioinnin tuloksia hyödynnetään lopuksi *välineellisesti*. Välineellisellä käytöllä tarkoitetaan sitä, että arviointien tuloksia ei päätöksenteossa vain omaksuta, vaan ne myös toteutetaan käytännössä. Arviointi on neutraalia, objektiivista tutkimusta. Siinä ei siksi aseteta mitään tavoitteita. Siinä ei myöskään havaita ongelmia. Arvioinnin tehtävänä on ennen intervention toteuttamista projektinluonteisesti tieteellisesti tutkia, mikä on tehokkain keino toteuttaa keskitetysti asetetut tavoitteet. Tehokkain on keino, jolla tavoitteet saavutetaan pienimmillä mahdollisilla kustannuksilla. Päätöksentekijät ovat asettaneet tavoitteet, ja tehokkaiden keinojen etsimisen kokeilemalla katsotaan olevan empiirinen tutkimustehtävä.

Insinöörimallissa ei oteta huomioon muita käyttäjiä kuin tavoitteet asettavat ja arvioinnin tilaavat keskeiset päätöksentekijät. Sitä ei kuiten-

kaan varsinaisesti kielletä, että muitakin käyttäjiä voi olla. Esimerkiksi arvioinnin kohteethan voisivat käyttää arvioinnin tuloksia johonkin muuhun kuin suunniteltuun tarkoitukseen. Tämä ja muut käyttäjämahdollisuudet jäävät kuitenkin insinöörimallin ulkopuolelle. Insinöörimalli ei näe muita käyttäjiä kuin keskeiset päätöksentekijät ja antaa arvoa vain tietoiselle välineelliselle hyödyntämiselle.

Insinöörimallissa oletetaan, että siirto tutkimuksesta politiikkaan tapahtuu täysin rationaalisesti ja automaattisesti. Kokeellisilla menetelmillä tehdyn tutkimuksen tulokset ovat tosia, ja sillä hyvä. Tuloksia pidetään kiistattomana faktana, eikä niitä tarvitse varmistaa yhteiskunnallisesti millään tavalla esimerkiksi lähettämällä ne lausuntokierrokselle tai neuvottelemalla niistä asianosaisten kanssa. Tutkimustuloksia levitetään etukäteen ilmoittamatta, ja ne omaksutaan muutta mutkitta tieteen viimeisenä sanana. Totuuteen yksinkertaisesti mukaudutaan.

Tämä tieteellistämisen ajatus oli lähtökohtana arvioinneissa, joita tehtiin 1960-luvulla ja sitä aiemmin. Arviointi tekisi julkisesta sektorista enemmän tietoon perustuvan, rationaalisemman ja tieteellisemmän. Arvioinnin tekeminen oli ammattimaisten akateemisten tutkijoiden, ”akateemisten ihmisten” asia.

New public management

Keskitettyyn suunnitteluun uskottiin eniten sosialistisissa maissa. Kun neuvostohallinto ja sen satelliitit Itä-Euroopassa romahtivat, ajan henki muuttui vastakkaiseksi. Pohjanoteeraus uskossa tieteeseen perustuvaan keskitettyyn suunnitteluun saavutettiin heti Berliinin muurin kaaduttua vuonna 1989. Suuri kertomus poliittisen elämän rationalisoinnista liialla tieteellä vaimeni. Usko markkinoihin kasvoi. Uusia iskusanoja olivat hajauttaminen, sääntelyn purku, yksityistäminen, tuottavuus, tehokkuus, kumppanuus, kansalaisyhteiskunta, asiakaslähtöisyys ja arvioinnit. Suuri vasemmistoutopia kuoli pois, ja sen tilalle tuli *uusliberaali*, markkinalähtöinen ajatussuunta.

Epäily keskitettyä suunnittelua kohtaan heräsi kuitenkin jo aiemmin. Jo 1980-luvun alussa sääntelyn purkamisen ja markkinatalouden aalto pyyhkäisi yli maapallon. Tarkkailijat oivalsivat, että hienot suunnitelmat ovat yksi asia ja niiden toteuttaminen käytännössä kokonaan toinen.

Alettiin puhua täytöntöönpanoanalyysistä rationaalisen politiikka-analyysin puuttuvana lenkinä (Allison 1980; Hargrove 1975 & 1983). Tämä oivallus toi ennen kaikkea esiin sen, että julkisen sektorin toimintaan on liitettävä taaksepäin suuntautuva arviointi, jotta voidaan hyödyntää odottamattomia myönteisiä sivuvaikutuksia ja ryhtyä toimenpiteisiin kielteisiä sivuvaikutuksia, nolla-vaikutuksia ja nurinkurisia vaikutuksia vastaan (Albæk 1988). Tässä mielessä arviointiliike tarkoittaa radikaalin rationalismin problematisointia.

Yhteisnimitys uusliberaalille uudistuskehitykselle on *New Public Management*. Sen tärkeimmät uskonkappaleet on esitetty kuviossa 2.

Yksinkertaistetussa muodossaan New Public Management jakaantuu kolmeen suureen teemaan. Ensimmäinen on usko *johtamisen merkitykseen*. On luotava uusi ja dynaamisempi organisaatiomuoto, jossa johtaja on keskipisteessä. Johtajalle on erilaisilla toimenpiteillä jätettävä liikkuma-alaa. Samalla vaaditaan tuloksia ja tavoitteiden saavuttamista.

Toinen teema on siirtyminen *välittömästä auktoriteetista hallinnon välilliseen ohjaukseen*. Tässä haetaan innostusta public-choice-kouluista. Erytystä painoa annetaan markkinoiden tarpeille, sopimuksille, kilpailuttamiselle tuhlauksen estämiseksi ja vastapainon luomiselle julkisen alan työntekijöiden omalle edulle. Välillisesti suunnattujen ohjauksmekanismien kasvu liitetään myös siihen, että tuotannossa vetäydytään eroon fordismista. Fordismi tarkoittaa massatuotantoa, jossa vallitsevat hierarkia, muodolliset säännöt ja välitön ohjaus. Postfordismille on ominaista joustavuus ja horisontaalinen koordinointi. Pyrkimyksenä on hajottaa suuret, integroidut organisaatiot itsenäisiksi tulosyksiköiksi, jotka ovat huomattavan itsenäisiä.

Kolmannelle teemalle on ominaista keskittyminen *kuluttajiin ja kansalaisiin*. Tässä New Public Managementin osassa huomio kohdistetaan siihen, miten organisaatioita voidaan uudistaa niin, että kuluttajat ja kansalaiset saavat enemmän vaikutusvaltaa. Ajatuksena on, että julkisessa järjestelmässä annetaan liian vähän arvoa tiedon hankkimiselle asiakkaille tärkeistä asioista, heidän tarpeistaan ja kiinnostuksen kohteistaan. Viranomaisten on sopeuduttava asiakkaiden ja kuluttajien tarpeisiin. Toiminta on altistettava kuluttajien arvioinnille, koska näin saadaan tietoa julkisia palveluja koskevaa päätöksentekoa varten.

Kuvio 2. New Public Managementin perusosat



Lähde: Øgård, Morten, 2000, 33.

Julkisen sektorin kustannuskriisi

Hiljattain julkaistussa teoksessa International Atlas of Evaluation (Furubo & Rist & Sandahl 2002) arvioinnin leviämisen esitetään tapahtuneen seuraavasti. Parin vuosikymmenen ajan arviointikulttuureja ja -käytäntöjä kehitettiin ainoastaan läntisten pioneerimaiden pienessä ryhmässä (USA, Ruotsi, Kanada, Iso-Britannia, Saksa ja Alankomaat). Sitten 1990-luvun taitteessa arvioinnin aikakauteen astui yhtäkkiä uusi, varsin suuri ryhmä maita, johon Suomi kuului. Leviämisen lähes hyppäksellinen luonne kertoo, että sen liikkeelle panevien voimien on täytynyt 1990-luvulla olla erilaisia kuin aiemmin. Erityisen mielenkiintoinen on Suomen ja Ruotsin välinen ero. Atlaksessa arvellaan, että varhaisten omaksujien ryhmän vaikuttimina olivat sisäiset voimat, jotka loivat paineen ja tarpeen hyödyntää arviointeja. Vuoden 1990 tienoilla arvioinnin omaksuneisiin maihin vaikuttivat ulkoiset paineet. Ulkoisia voimia olivat esimerkiksi OECD, Maailmanpankki ja Euroopan unioni.

Tämän nopean aallon taustalla oli pitkälti julkisten talouksien kustannuskriisi noin vuodesta 1990 lähtien. Se on lisännyt arviointeja, joissa

hyödynnetään erityisesti tuottavuutta ja tehokkuutta mittaavia talouden malleja.

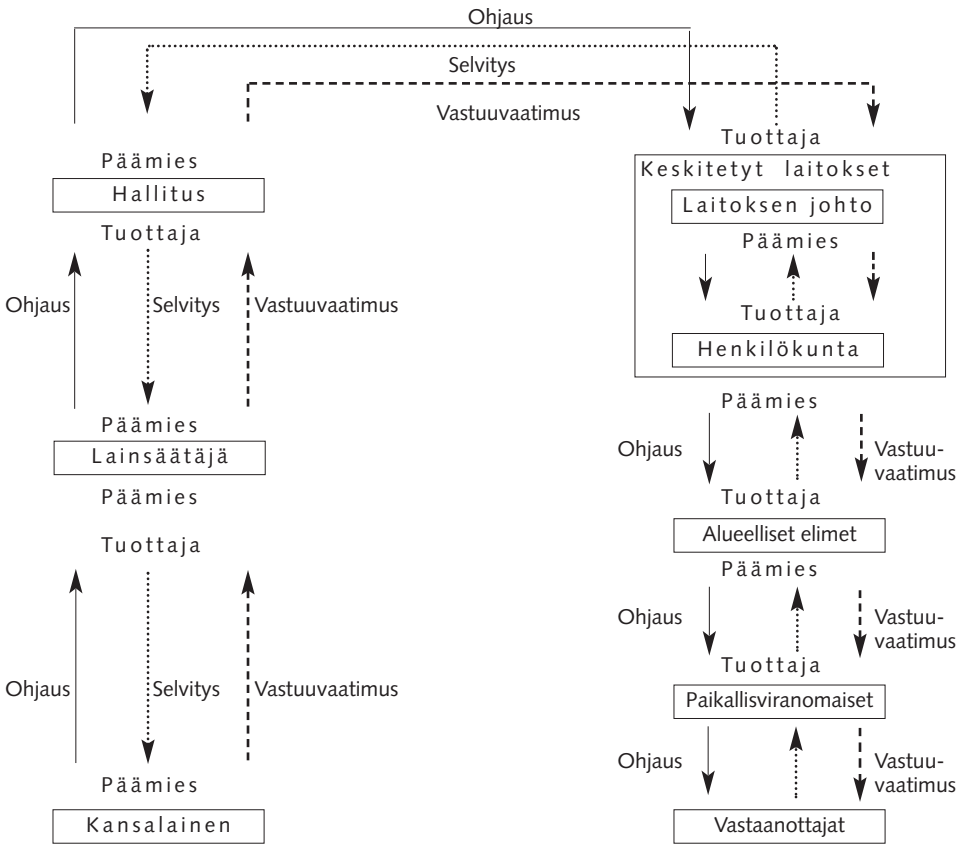
Kustannuskriisi on ilmennyt niin, että rahat eivät ole riittäneet kaikkeen siihen, mitä on sitouduttu tekemään. Tämä johtuu siitä, että verojen korottamisesta on tullut entistä vaikeampaa. Julkisen sektorin täytyy entistä useammin tulla toimeen pysyvien kehysten rajoissa. Osaksi tämä liittyy kansainvälistymisen lisääntymiseen. Pohjoismailla ei voi olla kovin erilaisia verojärjestelmiä verrattuna muihin Euroopan maihin. Jos veropaine on huomattavasti suurempi, on vaarana, että yritykset siirtyvät muihin maihin ja yksityishenkilöt tallettavat varansa muihin maihin.

Yhteisvaluutan euron käyttöönotto todennäköisesti yhtenäistää verotusta. Euro luo suuren läpinäkyvyyden veroihin ja hintoihin. Muista maista ei voi poiketa liikaa.

Tämä rahan ja muiden resurssien puute on johtanut vaatimukseen saada vastinetta rahoille, ”value for money”. Tämä puolestaan on johtanut siihen, että kustannus-, tuottavuus- ja kustannustehokkuustutkimuksia tehdään entistä innokkaammin. Jälkikäteen tehtävistä taloudellisista arvioinneista on tullut aiempaa tärkeämpiä.

Maailmalla vellova arviointialto liittyy myös

Kuvio 3. Edustuksellinen demokratia joukkona päämiehen ja tuottajan suhteita



Huomautus: Päämies ohjaa tuottajaa ja tuottaja on velvollinen antamaan selvityksen päämiehelle, joka vaatii tätä kantamaan vastuunsa.

edustuksellisen demokratian toimintatapaan kohdistuvaan kritiikkiin. Edustuksellista demokratiaa voidaan pitää joukkona päämies–tuottaja-suhteita. Demokratiassa kaikki valta on lähtöisin kansasta. Koko kansa ei kuitenkaan voi istua saman pöydän ympärillä keskustelemassa yhteiskunnallisista asioista. Siksi sen täytyy valita itselleen edustajat, jotka keskustelevat sen puolesta. Kansan edustajien päämies ja edustajat ovat kansan tahdon toteuttajia. Myös edustajien on puolestaan valittava edustajat eli hallitus. Näin syntyy uusi päämies–tuottaja-suhde. Hallitus puolestaan nimittää hallintovirkamiehet, jotka hoitavat tiettyjä tehtäviä ja joiden on puolestaan nimitettävä itselleen alaisia. Vähitellen päästään hierarkian alimmalle tasolle, hyvinvointivaltion palveluja tuottaviin laitoksiin.

Yleisissä valtiollisissa vaaleissa esitetty kansan

tahto ja ohjausketjun alimpana olevat julkisten laitosten palvelut, joissa asiakkaat kohdataan, ovat näin ollen hyvin kaukana toisistaan. Suhde on kuvattu kuviossa 3.

Tunne siitä, että hierarkiassa alimpana olevat julkiset palvelulaitokset eivät aina ole toimineet etäällä olevien kansalaisten tai lainsäätäjien tahdon mukaisesti, on voimistunut. Tuottajat saavat niin paljon liikkumavaraa, että he voivat pettää päämiehensä. Päämiehen on myös vaikea vaatia tuottajia kantamaan vastuuta. Hierarkian alemmilla tasoilla syntyy demokratiavaje. Ongelmaa on sanottu edustuksellisen demokratian mustaksi aukoksi.

Tämä on ajanut julkisen sektorin toiminnan kriisiin. Saanko elämäni loppuvuosina todella tarvitsemani hoidon, jonka olen uskonut saavani ja josta olen maksanut suuria summia veroja? Epä-

ly julkisen sektorin palvelukykyä kohtaan on kasvanut.

Arvioinnit ovatkin tulleet täydentämään vanhoja tarkastusinstituutioita, kuten tilintarkastusta, muutoksenhakuinstituutioita ja hallintotuomioistuimia, painovapautta ja lehdistöä sekä vastuun ottamisen vaatimista yleisissä vaaleissa valituilta edustajilta. Täydentäminen ilmenee kaikissa arvioinnin muodoissa. Tulosten valvonta lisääntyy, kun tuloksia verrataan toiminnan (päämiehen) omiin tavoitteisiin. Palveluntuottajilta vaaditaan entistä enemmän itsearviointeja ja kollegojen tekemiä arviointeja. Sidosryhmäarviointeihin otetaan mukaan kaikki asianosaiset toimijaryhmät. Vaaditaan myös, että kansalaisten on saatava osallistua julkiseen palveluntuotantoon suoremmin esimerkiksi asiakasyhteistyöllä palvelujen tarjonnassa. Syvälle järjestelmään pyritään perustamaan keskustelufoorumeja, joilla asiakkaat pääsevät esittämään omia mielipiteitään. Kansalaiset voivat siten vaikuttaa suoremmin palveluntuotantoon (erinomainen yleiskatsaus Ruotsin demokraatiopolitiikasta ja -keskustelusta vuodelta 1990 on artikkelissa Sjöblom 2003).

Arvioinnin muodot ja kehityssuunnat

Julkinen toiminta on perinteisesti saavuttanut hyväksynnän huomattavien taloudellisten panosten sekä jaloja periaatteita ja korkeita tavoitteita julistavien kauniiden puheiden avulla. Arvioinnin puolestapuhujien väitteen mukaan tämä ei kuitenkaan riitä. Myös saavutetut tulokset vaikuttavat asiaan. Miksi tämä päällisin puolin yksinkertainen tieto on synnyttänyt niin suuren kohun? Siksi, että julkista sektoria ei aiemmin ohjattu tulosten perusteella.

Arviointi on aikamme megatrendi. Kaikkea julkista toimintaa arvioidaan. Arviointiaallolla on uskomattoman monta muotoa: kaikki historian tuottamat kerrostumat ovat edelleen mukana, mutta uusia on parhaillaan kiteytymässä.

Noin vuodesta 1975 lähtien poliittisen yhteisön mielenkiinto on selvästi siirtynyt suunniteltujen interventioiden mahdollisten seurausten analysoimisesta ex ante eli etukäteen käynnissä olevien toimintojen analysoimiseen ex nunc eli jo niiden toteuttamisen aikana sekä päättyneiden toimintojen analysoimiseen ex post eli jälkikäteen.

Painopisteen siirtyminen eteenpäin kohdistuvasta suunnittelusta käynnissä olevien prosessien

ja saavutettujen tulosten sivusuuntaan ja taaksepäin suuntautuvaan arviointiin *ilmaistaan monella tavalla*. Arviointi oli aikoinaan yksiselitteinen ilmiö. Tarkoituksena oli tutkia tavoitteiden saavuttamista ja panosten vaikutuksia tarpeen mukaan ja ajoittain. Sen toteuttivat akateemiset tutkijat julkisten päätöksentekijöiden toimeksianosta. Arvioinnit tehtiin ulkoisesti ja ne liittyivät odotettavissa oleviin, järjestelmän korkealla tasolla tehtyihin suuriin, laajoihin poliittisiin päätöksiin. Tyypillinen esimerkki on Ruotsin yliopiston pedagogien peruskoulukokeilu. Kokeilun jälkeen peruskoulu toteutettiin 1950-luvulla. Nyt asia ei ole enää lainkaan näin yksiselitteinen. Arviointialalle on tunnusomaista rönsyilevä monimuotoisuus.

Tavoitteiden toteuttamista arvioivat tutkimukset elävät edelleen ja voivat hyvin. Useilla sektoreilla painotetaan sitä, miten tärkeää on yhdistää nämä tutkimukset ja *vaikuttavuusarviointi*. Iskusanoina on silloin ”effectiveness evaluation” (Mickwitz 2002). Tavoitteiden saavuttamisen arviointi tehdään *ajottain*, eikä sitä yhdistetä mihinkään toistuvaan järjestelmään. Mielenkiintoista on se, että tavoitteiden toteutumisen arvioinnin ajatellaan myös tapahtuvan tasaisesti ja *pysyvästi*, kun se sopeutetaan suurempaan johtamisoppiin, nimittäin *tavoite- ja tulosjohtamiseen*. Tavoite- ja tulosjohtamisessa on kyse kahden asian arvioimisesta. Onko toiminnan tavoitteet saavutettu? Johtuuko mahdollinen tavoitteiden saavuttaminen toiminnasta? Onko myönnettyt varat käytetty järkevästi? Tavoite- ja tulosjohtamisessa pyritään yhdistämään varojen jako ja tulostavoitteet tiiviisti toisiinsa. Iskulauseena on silloin ”value for money” (vastinetta rahoille) (Myndigheternas ..., 1999).

Kun arvioinnista tulee säännöllisesti toistuva tulosjohtamisen osa, siitä tulee myös enemmän *sisäinen* asia. Alemman tason viranomaisten on annettava tuloksista selvitys järjestelmän ylemmälle tasolle, ja ylemmän tason virkamiesten on tehtävä saavutetuista tuloksista yhteenveto ja arvioitava tulokset. Arviointia ei enää teetetä akateemisilla tutkijoilla, vaan kyseisen viranomaisen virkamiehet tekevät selvitykset ennen kaikkea loppusuoritteista ja vähemmässä määrin tuloksista.

Toinen piirre on se, että arvioinnit siirretään näin myös *ylemmältä poliittiselta tasolta alas viranomaistasolle*. Tulosjohtamisessa arviointeja ei suoriteta ennen suuria interventio päätöksiä, vaan ne ovat osa yksittäisten viranomaisten johtoportaiden sektorien johtamista. Sotahuuto kuu-

luu: "Let managers manage!" tai "Empowering managers to manage".

Arviointi sisältyy myös trendiin kohti *laadunvarmistusta*. Tyypillinen esimerkki tästä on korkeakoulujen ja yliopistojen arviointi. Arviointi toteutetaan yhdistämällä ammattimainen *itsearviointi* ja *ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemä ulkoinen arvio*. Kyse ei ole siitä, että arvioinnissa verrattaisiin tuloksia etukäteen asetettuihin tavoitteisiin. Sen sijaan niitä arvioidaan vertaamalla niitä hyvän laadun normeihin, joista ei ole erikseen sovittu, vaan jotka ovat kyseisen ammattikunnan kirjoittamattomia sääntöjä (Foss Hansen & Borum 1999). Näitä normeja (hiljaista tietoa) nostetaan esiin myös arviointiprosessin aikana (Suomen osalta ks. esim. Tuomi & Pakkanen 2002).

Myös vertailuanalyysi (tai vertailukehittäminen, benchmarking) on voittanut alaa korkeakouluissa. Tällöin laitos (esim. jokin yliopiston laitos) vertaa itseään parempaan tai parhaaseen olemassa olevaan laitokseen ottaakseen siitä oppia. Vertailuanalyysi voi olla myös laadullista.

Suuntaus kohti *lisääntynyttä asiakaslähtöisyyttä* voi ilmetä *laatujohtamisena*, mikä tarkoittaa sitä, että lähtökohtana on asiakkaan tai kuluttajan tyytyväisyys julkiseen palveluun. Asiakastytyväisyys on arviointiperuste, jonka mukaan tuotannon arvo arvioidaan. Aiemmin laatujohtamisessa tätä mitattiin hallinnon ehdoilla. Poliitikko tai hallinto asetti tyytyväisyystavoitteet: esimerkiksi tyytyväisyysasteen täytyi kasvaa niin, että kun nyt palveluun on tyytyväisiä 60 prosenttia, parin vuoden kuluessa heitä pitäisi olla 70 prosenttia. Uutta on se, että arvioinnit toteutetaan nyt niin, että asiakkaat saavat itse asettaa omat laatuksiteerinsä ja tehdä arvionsa niiden mukaan. Uutta on siis arviointiperusteiden vaihtaminen hallinnon ja politiikan tyytyväisyystavoitteista asiakkaiden omiin laatuavoitteisiin.

Arvioinnissa on kyse myös *kustannustehokkuudesta*. Poliitikot ja kansalaiset vaativat vastinetta rahoilleen. Julkisen sektorin on saatava samoilla voimavaroilla entistä enemmän tuloksia.

Vielä yksi trendi on kehitys kohti monien tasavertaisten toimijoiden *kumppanuutta tai verkostoa* julkisen politiikan toteutuksessa. Paikallistasolla verkosto voi muodostua useista kunnan hallinnonaloista, joistakin valtion paikallishallinnon osista, paikallisen elinkeinoelämän ja yhdistystoiminnan jäsenistä ja mahdollisesti myös tavallisista kuntalaisista. Näihin organisaatioihin kuuluvat ihmiset

tapaavat vaihtakseen erilaisia resursseja, vähintäänkin tietoa. Kaikkien ajatellaan hyötyvän tästä.

Yleensä kuitenkin ajatellaan, että verkoston on ulotuttava pidemmälle. Tiedonvaihto johtaa resurssivaihtoon, mikä tarkoittaa toimenpiteitä konkreettisten ongelmien ratkaisemiseksi. Ihmiset tapaavat ja esittelevät ongelmansa, pohtivat ja keskustelevat niistä ja tutkivat niihin liittyviä yhteistyömahdollisuuksia. Tämä saattaa johtaa sopimukseen toimia tietyllä tavalla. Jotta verkosto olisi toimiva, on toiminnan oltava vastavuoroista antamista ja saamista ilman minkäänlaista tunnetta pakosta tai alistussuhteesta.

Arviointi *tieteellisenä tutkimuksena* satunnaisen kokeilujen, näennäiskokeilujen, regressioanalyysien ja kvantitatiivisten meta-arviointien muodossa on myös siirtymässä kohti laadullisia tapautkimuksia, joissa johtamisjärjestelmät yritetään nähdä toisiaan tukevin kokonaisuuksina *vuoropuhelussa sidosryhmien, asiakkaiden ja yleensä ottaen tavallisten kansalaisten kanssa*. Tieteellinen asennoituminen ei kuitenkaan ole kadonnut, pikemminkin päinvastoin: tieteellisyys valtaa yhä enemmän alaa. Esimerkiksi sosiaalityössä voidaan sanoa, että toimenpiteiden tulee perustua näyttöön ja näyttöön perustuvasta toiminnasta on tullut iskusana. Pikemminkin on niin, että myös muut kuin tutkijat osallistuvat arviointiin.

Lopuksi on syytä mainita kaksi muuta trendiä. Toinen on se, että perustetaan *valtioon yksikkö*, joka levittää arviointiajattelua, varmistaa, että arviointeja tehdään, ja tekee niitä mahdollisesti myös itse. Stakesissa toimii sosiaalipalvelujen evaluointiryhmä FinSoc, jonka pääasiallisena tehtävänä (<http://www.stakes.fi/palvelut/finsoc>) on edistää ja kehittää sosiaalipalvelujen arviointimenetelmiä yhteistyössä alan ammattilaisten ja tutkijoiden kanssa sekä tehdä käytännön arviointitutkimuksia ja jakaa tietoa arviointitutkimuksesta ja tutkimustuloksista. Korkeakoulujen arviointineuvosto KKA (Finnish Higher Education Evaluation Council, FINHEEC) taas on vuonna 1995 perustettu opetusministeriön alainen asiantuntijaelin. Neuvosto avustaa korkeakouluja ja ministeriötä korkeakoulujen arviointiin liittyvissä asioissa (www.kka.fi).

Toiseksi on mainittava arviointeihin keskittyvien *ammattilisten yhdistysten* huomattava lisääntyminen varsinkin kansallisella tasolla. Näitä ovat esimerkiksi Suomen arviointiyhdistys, Svenska utvärderingsföreningen (SVUF), Dansk Evaluerings Selskab ja European Evaluation Society (EES).

Nämä yhdistykset järjestävät mm. konferensseja, koulutuspäiviä ja keskustelutilaisuuksia.

Yhteenvedo

Arviointi on aikamme megatrendi. Kaikkea julkista toimintaa arvioidaan.

Arviointiaallon massiivisen kasvun takana voidaan nähdä neljä tekijää. Ensimmäisenä oli politiikan tieteellistäminen. Arviointi sisältyi 1950-luvulta alkaen ja 1960-luvun puolivälissä entistä tiiviimmin siihen vakaumukseen, että maailmasta voidaan tehdä ihmisarvoisempi keskityttyä poliittisella suunnittelulla ja kaiken kattavilla julkisilla toimenpiteillä. Poliitikasta haluttiin enemmän tieteeseen ja järkeen perustuvaa.

Toiseksi arviointia tieteellisinä tai tiedettä muistuttavina analyysinä voidaan pitää uusimpana vaiheena länsimaisen yhteiskunnan jatkuvassa modernisoinnissa tai rationalisoinnissa. Max Weberin mukaan aina uskonpuhdistuksesta lähtien läntinen maailma on muuttunut entistä tieteellisemmäksi.

Kolmanneksi epäily keskitettyä suunnittelua kohtaan virisi jo varhain. 1980-luvun alussa sääntelyn purkamisen ja markkinatalouden aalto pyyhkäisi yli maapallon, mutta uuden suuntauksen varsinainen läpimurto toteutui 1990-luvulla. Yhteisnimitys uusliberaalille uudistuskehitykselle on New Public Management.

TIIVISTELMÄ

Evert Vedung: Arviointiaallon muodot ja suunnat

Lähes kaikkea julkista politiikkaa, julkista toimintaa ja julkisia instituutioita arvioidaan, edustivatpa ne mitä tyyppiä tahansa. Miksi maailmalla sitten liikkuu valtava arviointiaalto? Onko arviointi trendi ainoastaan nykyisessä hallintopolitiikassa vai onko se koko aikakautemme megatrendi? Tässä artikkelissa käsitellään, mitkä tämän arviointi-ilmiön liikkeelle panevat voimat ovat. Se pyrkii hahmottamaan arvioinnin erilaisia väyliä ja muotoja eritoten Pohjoismaissa.

Julkinen toiminta on perinteisesti saavuttanut hyväksynnän huomattavien taloudellisten panosten sekä jaloja periaatteita, hyviä tarkoituksiperiä ja korkeita tavoitteita julistavien kauniiden puheiden avulla. Arvioinnin puolestapuhujien väitteen mukaan tämä ei kuitenkaan riitä. Myös saavutetut tulokset vaikuttavat asiaan. Miksi tämä päällisin puolin yksinkertainen tieto synnyttää niin suuren kohun? Siksi, että julkista sektoria ei aiemmin ohjattu tulosten perusteella.

Osa nykyistä arviointia on sivujuonne valtavassa ra-

Neljänneksi maailmalla vellova arviointiaalto liittyy myös edustuksellisen demokratian toimintatapaan kohdistuvaan kritiikkiin. Arviointiaallolla on uskomattoman monta muotoa. Kritiikistä huolimatta tavoitearviointi elää vahvasti saaden myös uusia muotoja, kuten vaikuttavuusarviointi (effectiveness evaluation). Usein nämä yhdistetään tulosoajakseen. Rinnakkain näiden kanssa toteutetaan laadun arviointia. Arviointi toteutetaan yhdistämällä ammattimainen itsearviointi ja ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemä ulkoinen arvio. Rinnakkaisesti kehitetään myös asiakkaiden tekemää arviointia sekä kustannusvaikuttavuustutkimuksia ja verkostoarviointia.

Arviointia tehdään akateemisenä tutkimuksena tieteellisin koeasetelmin ja regressioanalyysin. Samanaikaisesti tehdään laadullisia tapaustutkimuksia, joissa palveluiden käyttäjät ja muut osalliset ovat dialogissa arvioijien kanssa ja tavalliset ihmiset yrittävät olla mukana. Akateeminen tutkija on saanut tavallisesta ihmisestä kilpailijan arvioijana. Kaikkea esiintyy rinnakkain samanaikaisesti.

Valtionhallintoon perustetaan yksiköitä (esimerkiksi Stakesissa toimiva FinSoc), joiden tehtävänä on levittää arviointiajattelua, tukea arviointien tekemistä ja tehdä niitä mahdollisesti myös itse. Perustetaan myös ammatillisia yhdistyksiä, kuten Euroopan evaluaatioyhdistys (EES) ja Suomen Arviointiyhdistys (FES).

tionalismin virrassa, joka on vellonut länsimaissa vuoden 1960 jälkeen. Radikaalin rationalismin kärjistyneimmässä muodossa kuviteltiin, että julkisen sektorin päätöksentekijät voisivat ottaa oppia akateemisesta tieteestä. Päätöksentekijöiden ja tutkijoiden maailmojen välisen yhteistyön pitäisi toimia kuin insinöörimallissa.

Arviointi oli aikoinaan yksiselitteinen ilmiö. Tarkoituksena oli tutkia tavoitteiden saavuttamista ja panosten vaikutuksia silloin tällöin. Sen toteuttivat akateemiset tutkijat julkisten päätöksentekijöiden toimeksiannosta. Arvioinnit tehtiin ulkoisesti ja ne liittyivät lähiaikoina odotettavissa oleviin, järjestelmän korkealla tasolla tehtäviin suuriin, laajoihin poliittisiin päätöksiin. Nyt asia ei ole enää lainkaan näin yksiselitteinen. Arviointialalle on tunnusoimaista rönsyilevä monimuotoisuus.

Usko keskitettyyn suunnitteluun on horjunut julkisella sektorilla, jota on jälkietelmissä valtioissa koetellut myös kustannuskriisi noin vuodesta 1990 lähtien. Se on lisännyt arviointia, joissa hyödynnetään erityisesti tuottavuutta ja tehokkuutta mittaavia talouden malle-

ja. Mutta arviointi liittyy myös edustuksellisen demokratian toimintatapaan kohdistuvaan kritiikkiin. Arviointi on demokratisoitunut. Sidosryhmät ja asiakkaat otetaan mukaan. Arviointi on myös tavallisten ei-

kä pelkästään akateemisten ihmisten asia. Kehitys on kulkenut tieteellisestä tutkimuksesta osallistumiseen ja neuvotteluun.

KIRJALLISUUS

- ALBÆK, ERIK: Fra sandhed til information: Evalueringforskning i USA før og nu. Copenhagen: Akademisk Forlag, 1988
- ALLISON, GRAHAM T.: Implementation Analysis: The "Missing Chapter" in Conventional Analysis Illustrated by a Teaching Exercise. P. 237–260. In: Lewin, Leif & Vedung, Evert (eds.): Politics as Rational Action: Essays in Public Choice and Policy Analysis. Dordrecht, Holland: D. Reidel, 1980
- FOSS HANSEN, HANNE & BORUM, FINN: The Construction and Standardization of Evaluation: the Case of the Danish University Sector. Evaluation 5 (1999): 3, 303–329
- FURUBO, JAN-ERIC & RIST, RAY C. & SANDAHL, ROLF (eds.): International Atlas of Evaluation. New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers, 2002
- HARGROVE, ERWIN C.: The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy. Washington, D.C.: Urban Institute, mimeo, 1975
- HARGROVE, ERWIN C.: The Search for Implementation Theory. P. 280–294. In: Zeckhauser, Richard & Leebaert, Derek (eds.): The Role of Government in the 1980's. Durham, NC.: Duke University Press, 1983
- MICKWITZ, PER: Effectiveness Evaluation of Environmental Policy: the Role of Intervention Theories. Hallinnon tutkimus 21 (2002): 4, 77–87
- MYNDIGHETERNAS SYN PÅ RESULTATSTYRNINGEN. (Författare: Rolf Sandahl.) ESV 1999: 20. Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 1999

- NAUSTDALSLID, JON & REITAN, MARIT: Kunnskap og styring: Om forskningens rolle i politikk og forvaltning. NIBR-Rapport 1992:15. Oslo 1992
- OWEN, JOHN M. & ROGERS, PATRICIA J.: Program Evaluation: Forms and Approaches. London: Sage Publications, 1999
- POWER, MICHAEL: The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press, 1997
- SJÖBLM, STEFAN: Lokal demokrati på svenskt vis – några synpunkter på demokratiforskningens problematik. Kommunalvetenskaplig Tidskrift 2003: 1, 42–52
- STÄHLBERG, KRISTER: Beslut och politik: Uppsatser om förvaltning och förvaltningsforskning. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut 117. Åbo 1986
- TUOMI, OSSI & PAKKANEN, PÄIVI: Towards Excellence in Teaching: Evaluation of the Quality of Education and the Degree Programmes in the University of Helsinki. Helsinki: Publications of the Finnish Higher Education Evaluation Council, 2002
- WITTROCK, BJÖRN & LINDSTRÖM, STEFAN: De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik. Stockholm: Akademitratur, 1984
- ØGÅRD, MORTEN: New Public Management – markedet som redningsplanke? S. 27–52. I: Baldersheim, Harald & Rose, Lawrence E. (red.): Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Bergen: Fagbokforlaget, 2000.