

Evert Vedung

Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat

2/2003

Tiivistelmä

Evert Vedung: *Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat*. Stakes, FinSoc Työpapereita 2/2003. Helsinki 2003. ISBN 951-33-1388-3. ISSN 1455-9064.

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? Tämä työpaperi käsittelee 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 tarkoituksperiä ja korkeita tavoitteita julistavien kauniiden puheiden avulla. Arvioinnin puolesta puhujien 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 rationalismin 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 insinöörimalissa.

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 tunnusomaista rönsyilevä monimuotoisuus.

Usko keskitettyyn suunnitteluun on horjunut julkisella sektorilla, jota on jälkiteollisissa valtioissa koetellut myös kustannuskriisi noin vuodesta 1990 lähtien. Se on lisännyt arviointeja, joissa hyödynnetään erityisesti tuottavuutta ja tehokkuutta mittaavia talouden malleja. Mutta arviointi liittyy myös edustuksellisen demokratian toimintatapaan kohdistuvaan kritiikkiin. Arviointi on demokratisoitunut. Sidosryhmät ja asiakkaat otetaan mukaan. Arviointi on myös tavallisten eikä pelkästään akateemisten ihmisten asia. Kehitys on kulkenut tieteellisestä tutkimuksesta osallistumiseen ja neuvotte- luun.

Arvioinnissa on suuntaus kohti lisääntyntä asiakaslähtöisyyttä, joka voi ilmetä laatujohtamisen muodossa, mutta uutta on se, että arvioinnit toteutetaan nyt niin, että asiakkaat saavat itse asettaa omat laatukriteerinsä ja tehdä arvionsa niiden mukaan. Uutta on siis arviointiperusteiden vaihtaminen hallinnon ja politiikan tyytyväisyystavoitteista asiakkaiden omiin laatutavoitteisiin. Arviointi sisältyy myös suuntaukseen kohti kustannustehokkuutta. Poliitikot ja kansalaiset vaativat vastinetta rahoilleen. Tieteeseen perustuvan tulosanalyysin tässä merkityksessä arviointi on yksi luku suuremmissa kertomuksissa.

Sammandrag

Evert Vedung: *Utvärderingsböljan och dess drivkrafter.* (Arviointialto ja sen liikkeelle panevat voimat.) Stakes, FinSoc Työpapereita 2/2003. Helsinki 2003. ISBN 951-33-1388-3. ISSN 1455-9064.

Snart sagt alla typer av offentlig politik, offentlig verksamhet och offentliga institutioner skall utvärderas. Varför svallar då en väldig utvärderingsbölja över världen? Är utvärdering bara en megatrend i dagens förvaltningspolitik eller är den en megatrend i vår tid? Denna artikel behandlar de drivkrafterna som ligger bakom detta utvärderingsfenomen. Den försöker greppa de olika vägar och former som denna utvärderingsbölja tar sig i uttryck framför allt i Norden.

Traditionellt har offentlig verksamhet vunnit acceptans genom kraftiga ekonomiska satsningar i kombination med vackert tal om ädla principer, bästa avsikter och höga mål. Men detta räcker nu inte, hävdar utvärderingens förespråkare. Uppnådda resultat har också med saken att göra. Men varför väcker denna till synes enkla insikt så stort rabalder? Varför allt detta buller och bång kring utvärdering? Jo därför att offentliga sektorn tidigare inte styrdes på resultat.

En del av nutida utvärdering är ett sidoflöde av en mäktig rationalistisk flod som vället fram över Västerlandet efter 1960. I den mest utstuderade formen av radikal rationalism föreställde man sig att beslutsfattarna i offentliga sektorn skulle lära av den akademiska vetenskapen. Samspelet mellan beslutsfattarvärlden och forskarvärlden borde gå till som i ingenjörsmodellen.

Utvärdering var en gång en entydig företeelse. Det var måluppfyllelse och insatseffekter som skulle undersökas. Det skulle utföras av akademiska forskare på de offentliga beslutsfattarnas uppdrag. Det skulle göras externt och med tanke på nära förestående stora, breda politikbeslut på hög nivå i systemet. Idag är denna entydighet helt borta. Utvärderingsfältet kännetecknas av myllrande mångfald.

Vid sidan av den sviktande tron på planering från centrum har den kostnadskris som drabbat den offentliga sektorn i postindustriella stater från omkring 1990 också bidragit till att driva fram ökad användning av utvärdering, speciellt med bruk av ekonomiska modeller för mätning av produktivitet och effektivitet. Men utvärderingsböljan hänger också ihop med en kritik av den representativa demokratins sätt att fungera. Det har alltså skett en inriktning mot demokratisering av utvärdering. I första hand brukarna och deras representanter men också andra intressenter skall vara med. Utvärdering är en angelägenhet också för den vanliga människan, inte bara den akademiska människan. Utvecklingen har gått från vetenskaplig forskning till participation och deliberation.

I utvärderingen finns en tendens mot ökad brukarorientering. Detta kan ta sig formen av kvalitetsstyrning, men det nya är att brukarna själva sätta upp egna kvalitetskriterier och utföra utvärderingen utifrån deras egna kvalitetskriterier. Det är alltså brukarnas egna kvalitetsmål för olika teman, som utvärderingen sker emot, inte förvaltningens och politikens nöjdhetsmål. Utvärdering ingår också i en trend mot kostnadseffektivitet. Politiker och medborgare kräver värde för pengarna. Den offentliga sektorn måste uppnå mer med samma tilldelning av medel. I denna mening av vetenskapsbaserad resultatanalys bildar utvärdering ett kapitel i en ännu större berättelse.

Abstract

Evert Vedung. *Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat* (The wave of evaluation and its driving forces). National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES), FinSoc Working Papers 2/2003. Helsinki 2003. ISBN 951-33-1388-3. ISSN 1455-9064.

Almost all types of public policy, public activity and public institution are subject to evaluation. What is the reason for this enormous wave of evaluation worldwide? Is evaluation merely a trend in the present administrative policy or a mega-trend of our era? The article discusses the driving forces behind this phenomenon of evaluation. It tries to outline the various channels and forms of evaluation especially in the Nordic countries.

Public activities have traditionally gained acceptance through considerable economic inputs and eloquent speeches propagating noble principles, good intentions and lofty ambitions. The advocates of evaluation argue, however, that this is not enough. The results achieved also have a bearing on the matter. Why does this seemingly simple insight cause so much uproar? The answer is: the public sector has not previously been steered by results.

A part of present-day evaluation is a sideshow to the huge stream of rationalism that has surged in the Western world since 1960. According to the most extreme form of radical rationalism, it was thought that the decision-makers in the public sector could learn from academic science. Co-operation between the worlds of decision-makers and academia should work like in the engineer model.

There was a time when evaluation was an unambiguous phenomenon. Its aim was to explore the achievement of targets and the impacts of inputs. It was carried out by academic researchers and commissioned by public decision-makers. Evaluations were conducted externally and associated with upcoming, weighty and broad-scale political decisions to be made on a high level in the system. Today, the situation is not as straightforward anymore. The evaluation sector is characterised by a variety of manifold forms.

Trust in centralised planning has crumbled in the public sector, which in the post-industrial countries has also had to face a cost crisis since circa 1990. The latter has increased evaluations utilising financial models, specifically measuring effectiveness and efficiency. However, evaluation is also linked to the critique of the way representative democracy functions. Evaluation has become more democratic. It includes interest groups and clients. Evaluation involves not only academic but ordinary people as well. There has been progress from scientific research to participation and deliberation.

There is a trend in evaluation towards more client-orientation, which may manifest in the form of management by quality, but it is a novelty that in the evaluations carried out today, the clients themselves can set their own quality criteria and conduct evaluations accordingly, i.e., the evaluation criteria

have undergone a changeover from the aims to satisfy administration and policy to the quality targets set by clients. Evaluation is also incorporated in the trend towards cost-efficiency. Politicians and citizens demand value for their money. Evaluation in this sense of science-based result analysis is a chapter in a yet greater story.

Esipuhe

Professori Evert Vedung Upsalan yliopistosta on pyynnöstämme kirjoittanut Työpapereita -sarjaan arvioinnin taustoja avaavan tiivistetyn tekstin. Professori Vedung on Svenska Social- och kommunalhögskolanin ja FinSocin vieraileva professori. Hän on kouluttanut arviontiosaamiseen erilaisissa tilaisuuksista ja hänen arviointijulkaisunsa ovat monelle tuttuja. Niitä ovat mm. *Utvärdering i politik och förvaltning* (1991) ja yhdessä Magnus Dalhbergin kanssa julkaisu *Demokrati och brukarutvärdering* (2001).

Professori Vedung käsittelee arvioinnin vuosikymmenistä historiaa ja paikantaa arvioinnin tarpeen monista näkökulmista. Arviointivaateen taustalla ovat eri aikoina olleet ja edelleen ovat samanaikaiset erilaiset odotukset ja pyrkimykset. Näiden taustojen ymmärtäminen on olennaista tämän päivän arviointikeskustelun ymmärtämiseksi. Viime vuosina vaikuttavuusarviointivaatimus on korostunut taloudellisten näkökohtien saadessa enemmän alaa keskustelussa samalla kun asiakaslähtöisen arvioinnin vaatimus tuo toisen näkökulman korostaen arviointia demokratian välineenä.

Evert Vedung tiivistää arvioinnin historian radikaalista rationalismista, julkisten interventioiden insinöörimallin, uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen tematiikan kautta julkisen sektorin kustannuskriisiin ja kansainvälistymiseen. Näin arviointi näyttäytyy monenlaisten, osin ristiriitaistenkin, pyrkimysten välineenä, kun rinnakkain arviointia perustellaan demokratian ja tehokkuuden suunnista ja kummankin ajattelun tueksi haetaan apua arvioinnista. Tämän ristiriitojen täyttämän todellisuuden keskellä arviointi elää ja taipuu moniin tarpeisiin. Kyse on viime kädessä valinnoista.

Arviointi voi olla ja sen tulisikin olla väline tehdä näkyväksi, ymmärtää ja tuoda lisätietoa sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen nykyisistä pulmista, toimivuudesta, uudistamisesta myös palvelujen käyttäjien näkökulmasta.

Riitta Haverinen
FinSocin ryhmäpäällikkö

Tekijän saatesanat

Tämä työpaperi sai alkunsa Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämissivuston Stakesin sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmän (FinSoc) aloitteesta. Keskustelin huhtikuussa 2002 Riitta Haverisen, Tuija Lindqvistin ja Maisa Maaniitun kanssa mitä kysymyksiä työpaperissa olisi syytä pohtia. Samoihin aikoihin keskustelimme arviointiaallon syistä Per Mickwitzin kanssa; Mickwitz työskentelee Suomen ympäristökeskuksessa (SYKE). Työpaperin yksi versio sisältyi laajempaan muistioon, joka esiteltiin Nordiska statsvetarförbundetin kolmannessa konferenssissa Ålborgissa elokuussa 2002. Arvokkaan lisän juuri tähän muistion osaan antoivat opponentit Ove Karlsson Ruotsista ja Peter Dahler-Larsen Tanskasta. Monivuotinen ystäväni Jan-Eric Furubo Ruotsin Valtiontarkastusvirastosta on lukenut työpaperin myöhemmän version ja kommentoinut sitä kriittisesti. Huhtikuussa 2003 sain tilaisuuden keskustella joistakin työpaperissa esitetyistä teeseistä myöskin Anna-Maija Liuhasen kanssa; Liuhanen työskentelee Suomessa Korkeakoulujen arviointineuvostossa. Olen saanut kommentteja myös Riitta Haveriselta ja Tuija Lindqvistiltä FinSocista sekä Mikko Mäntysaarelta Jyväskylän yliopistosta ja Markku Temmeksellä Helsingin yliopistosta.

Veljeni, metsänhoitaja Tage Vedung LRF:stä Uppsalasta on laatinut ja muotoillut kuviot. Alexander Westerholm ja Christian Lindblom ovat autaneet minua sähköpostin, tekstinkäsittelyn ja yleensä tietokoneiden kanssa Suomeen, Helsingin yliopiston Social- och Kommunalhögskolaniin (SSKH) vuosina 2002 ja 2003 tekemiäni vierailujen aikana. Minna Lehtola on tehokkaasti ja hyväntuulisesti auttanut minua ollessani Suomessa. Loppuvaiheessa projektipäällikkö Ilse Julkunen FinSocista tarjosi tilaisuuden esitellä työpaperin ajatuksia Arviointi Pohjoismaissa -konferenssissa 14.–15. huhtikuuta. Ilse on myös pohdinnoillaan saanut minut uskomaan, että kaikella on loppunsa, niin myös arviointiaaltoja koskevalla projektilla.

Viimeistelin työpaperin toimiessani SSKH:ssa huhtikuussa 2003 International Readerina (kansainvälisenä asiantuntijana). Tämä tehtävä Helsingin yliopistossa on ollut erittäin innostava. Vuosien 1998 ja 2001 nimityksiini vaikuttivat muun muassa rehtori Henrik Hägglund, lehtori Viveca Ramstedt-Silén, professori Tom Sandlund ja professori Stefan Sjöblom. Ilman heidän panostaan minua ei olisi koskaan pyydetty laatimaan tätä artikkelia.

Esitän näin kaikille mainitsemilleni organisaatioille ja henkilöille sydämelliset kiitokseni. Erityisen lämpimän ja iloisen kiitoksen haluan esittää

kollegalleni ja ystävälleni Stefan Sjöblomille, joka on tuonut esiin arvokkaita näkökohtia sisällöstä. Lisäksi hän on ollut korvaamaton ja horjumaton tuki toiminnassani ennen kaikkea Helsingissä.

Luonnollisesti olen itse täysin vastuussa tämän kirjoituksen koko sisällöstä.

Gävlessä syyskuussa 2003

Evert Vedung

Kotisivu: <http://www.ibf.uu.se/person/evert-v.html>

Sisällysluettelo

1	ARVIOINTI MEGATRENDINÄ	1
2	ARVIOINTI: YKSINKERTAINEN AJATUS, USEITA ILMAUKSIA	3
3	RADIKAALI RATIONALISMI JA ARVIOINTI	9
4	JULKISTEN INTERVENTIOIDEN INSINÖÖRIMALLI	11
5	ARVIOINTI GIGATRENDINÄ	15
6	UUSLIBERALISMI JA NEW PUBLIC MANAGEMENT	17
7	JULKISEN SEKTORIN KUSTANNUSKRIISI	21
8	EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN KRITIIKKIÄ	23
9	KANSAINVÄLISTEN ELINTEN VAIKUTUS	27
10	LOPUKSI	29
	LÄHTEET	31

Kuviot

Kuvio 1.	Arvioinnin insinöörimalli.	11
Kuvio 2.	New Public Managementin perusosat.....	18
Kuvio 3.	Edustuksellinen demokratia joukkona päämies-tuottaja- suhteita	24

1 ARVIOINTI MEGATRENDINÄ

Miksi maailmalla velloo valtava arviointiaalto? Mitä väyliä ja muotoja arviointiaallolla 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 1994) liikkeelle panevat voimat?

Ennen kuin vastaan edellä esitettyihin kysymyksiin, esitän yhden havainnon arvioinnin leviämisestä eri maihin. Asiaa koskevilla keskusteluilla pidettiin pitkään itsestään selvänä, että arviointi levisi tasaisesti yhä useampiin maihin alkaen kourallisesta pioneerikansoja, jotka omaksuivat arvioinnin jo 1960-luvulla, elleivät jo aiemminkin. Näihin uranuurtajamaihin kuuluivat USA:n lisäksi Ruotsi, Kanada, Iso-Britannia, Saksa ja Alankomaat. Arviointi otettiin toisin sanoen vuosikymmen toisensa jälkeen menestyksellä käyttööseen entistä useammassa maassa (Derlien 1990).

Hiljattain julkaistussa teoksessa *International Atlas of Evaluation* (Furubo, Rist ja Sandahl 2002) arvioinnin leviämisen esitetään tapahtuneen eri tavalla. Melko pitkään – mahdollisesti parin vuosikymmenen ajan – arviointikulttuureja ja -käytäntöjä kehitettiin ainostaan läntisten pioneerimaiden pienessä ryhmässä. Sitten 1990-luvun taitteessa arvioinnin aikakaudelle astui yhtäkkiä uusi, varsin suuri ryhmä maita. Suomi kuului tähän myöhemmän ryhmään. Pitämällä mielessä tämän säännöllisen, lähes hyppäyksittäisen leviämisen voimme olettaa, että sen liikkeelle panevien voimien on täytynyt olla eri tapauksissa erilaisia. Erityisen mielenkiintoista tässä yhteydessä on ehkä Suomen ja Ruotsin välinen ero. Atlaksessa arvellaan, että ero johtuisi sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä. Varhaisten omaksujien ryhmän vaikuttimina olivat sisäiset voimat. Nämä voimat loivat paineen ja tarpeen suorittaa ja hyödyntää arviointeja. Vuoden 1990 tienoilla arvioinnin omaksuneisiin maihin vaikuttivat ulkoiset paineet. Ulkoisia voimia olivat esimerkiksi OECD, Maailmanpankki ja Euroopan unioni.¹

¹ Arvioinnin historiasta Suomessa on kirjoitettu joitakin artikkeleita. Uusin lienee Ahonen, Virtanen ja Uusikylä julkaisussa *International Atlas* (2002). Tämä kirjoitukseni sisältää myös viittauksia muihin Suomen kehitystä käsitteleviin tutkimuksiin. Muista haluan mainita julkaisut Temmes 2000 ja Valovirta 2000.

Tanskan osalta katso Albæk ja Rieper julkaisussa *International Atlas* (2002). Arviointia Tanskassa on käsitelty aiemmin teoksessa Dahler-Larsen ja Krogstrup (2001). Katso myös kirjoittamaani arvostelua, joka on julkaistu Internetissä osoitteessa www.danskevalueringsselskab.dk/Anmeldelse_af_ny_litteratur.asp. Kuten Foss Hansenin teoksessa (2001) on erityisesti tuotu esiin, politiikan eri sektorien kehityksessä on suuria eroja. Tämä koskee myös Suomea (esim. ensimmäinen korkea-asteen koulutuksen arviointi tehtiin noin vuonna 1983). Näin ollen *International Atlasin* Suomea koskeviin johtopäätöksiin voidaan suhtautua varauksella.

Myös Ruotsissa on julkaistu tutkimuksia arvioinnin historiasta. Lyhyesti sanottuna niissä esitetään yhteenveto kehityksestä kolmella kertomuksella (katso Vedung, Furubo ja

Sandahl 2000). Ensimmäisessä kertomuksessa todetaan, että arviointi tuotiin Ruotsiin USA:sta 1960-luvun puolivälissä. Arviointi syntyi Yhdysvalloissa, kun presidentti Lyndon B. Johnson yritti panna hyvinvointivaltion alulle vuodesta 1964 alkaen sodallaan köyhyyttä vastaan ja ajatuksellaan ”suuresta yhteiskunnasta” (Great Society). Ruotsissa innovaatio ilmeni niin, että budjetointi ja tulokset yritettiin yhdistää ottamalla ohjelmabudjetointi käyttöön valtion tasolla. Vuonna 1967 perustettiin myös valtiontalouden tarkastusviraston (Riksrevisionsverket) hallinnontarkastusta varten osasto (nykyisin Effektivitetsrevisionen), joka käytti toiminnassaan arviointeja, mutta ei käyttänyt niistä tätä termiä.

Väärin, sanotaan kertomuksessa 2. Kaikki alkoi lähes kaksikymmentä vuotta aiemmin, 1950-luvun alussa. Pioneerityön tekivät yliopistopedagogit koulutuspolitiikan alueella. Arviointitoiminnoille olivat luonteenomaisia kertasuoritukset, ja ne ennakoivat peruskoulun tuloa. Näitäkään panostuksia ja analyysejä ei kutsuttu ”arvioinneiksi”. Termi ”arviointi” ilmestyi ruotsalaisiin sanakirjoihin vuoden 1970 tietämillä, ja sitä alettiin käyttää yleisemmin noin vuonna 1975 (Vedung 1998:27f).

Vielä kerran väärin, väitetään kertomuksessa 3. Ainakin tietyistä arviointien perusmenetelmiin liittyvistä ongelmista oltiin tietoisia jo paljon aiemmin. Kertomus viittaa muun muassa Gunnar Myrdalin lausuntoihin 1930-luvun alussa (Vedung, Furubo ja Sandahl 2001).

2 ARVIOINTI: YKSINKERTAINEN AJATUS, USEITA ILMAUKSIA

Arviointi perustuu kiusallisen *yksinkertaiseen ajatukseen*. 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? Miksi kaikki tämä hälinä arvioinnista? Siksi, että julkista sektoria ei aiemmin ohjattu tulosten perusteella. Todelliset tulokset eivät ole antaneet julkiselle sektorille oikeutusta kansalaisten silmissä. Tärkeämpää on ollut, että sitä on ohjattu demokraattisesti, sen tavoitteet ovat näyttäviä, sen päätöksentekoprosessi on oikeusturvan periaatteiden mukainen ja sille ovat ominaisia rahassa mitattuna reilut panokset (esim. 1 % BKT:stä kehitysapuna). Edustuksellisen demokratian teorian mukaan sitä on arvioitu yleisissä vaaleissa. Tulokset ovat olleet toissijaisia. Tuloksia on myös ollut vaikea ohjata muun muassa siksi, että julkisten interventioiden tuloksia on tunnetusti vaikea havaita ja todentaa varmasti.

Arvioinnin megatrendi tarkoittaa, että *käynnissä olevien tai hiljattain päättyneiden julkisten toimintojen tulosten ja toteutuksen taaksepäin ja sivulle suuntautuva tarkka arvio* lykätään myöhemmäksi *keskeneräisten toimien tulevaisuuteen suuntautuvan suunnittelun* ohella tai sen kustannuksella. 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.²

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 toimeksiannosta. Arvioinnit tehtiin ulkoisesti ja ne liittyivät lähiaikoina odotettavissa oleviin, järjestelmän korkealla tasolla tehtäviin suuriin, laajoihin poliittisiin päätöksiin. Tyypillinen esimerkki on Ruotsin yliopistojen pedagogien peruskoulukokeilu. Kokeilun jälkeen peruskoulu toteutettiin 1950-luvulla. Nyt asia ei ole enää

² Arviointi määritellään tässä tehtyjen päätösten, hallinnon, loppusuoritteiden tai julkisen toiminnan tulosten tarkaksi arvioinniksi, minkä katsotaan olevan osa käytännön päätöksentekotilanteita.

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 *ajoittain*, 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*. Tässä suuntauksessa arviointi kohdistuu usein tavoite- ja tulosjohtamiseen ja prosessien ohjauksesta pois päin. 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) (ESV 1999:20).

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 ne. 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 kuuluu: ”Let managers manage!” tai: ”Empowering managers to manage.”

Arviointi sisältyy myös varsin erilaiseen trendiin kohti *laadunvarmistusta*. Tyypillinen esimerkki tästä on korkeakoulujen ja yliopistojen arviointi. Laadunvarmistus tarkoittaa sitä, että sekä ammattilaisten itsearviointilla että heidän kollegojensa suorittamalla arvioinnilla varmistetaan, onko tehdyn tutkimuksen ja annetun opetuksen laatu tosiasiallisesti hyvä. 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)

3 Kriittistä keskustelua tulosohtauksesta organisaatioperspektiivissä (ks. Dahler-Larsson 1998).

Myös vertailuanalyysi (tai vertailukehittäminen) (*benchmarking*) on voit-
tanut alaa korkeakouluissa. Tällöin laitos (esim. jokin yliopiston laitos) ver-
taa itseään parempaan tai parhaaseen olemassa olevaan laitokseen ottaak-
seen siitä oppia. Vertailuanalyysi voi olla myös laadullista.

Osittain erilainen on myös arvioinnin suuntaus kohti *lisääntynyttä asia-
kaslähtöisyyttä*. Se voi ilmetä *laatujohtamisena*, mikä tarkoittaa, että lähtö-
kohtana on asiakkaan tai kuluttajan tyytyväisyys julkiseen palveluun. Asia-
kastyytyväisyys on arviointiperuste, jonka mukaan tuotannon arvoa arvioi-
daan. Laatujohtamisessa tätä mitataan hallinnon ehdoilla. Poliitiikka tai hal-
linto asettaa tyytyväisyystavoitteet: esimerkiksi tyytyväisyysasteen täytyy
kasvaa niin, että kun tällä haavaa palveluun on tyytyväisiä 60 prosenttia,
parin vuoden kuluessa heitä on 70 prosenttia. Tämä ei kuitenkaan ole kysei-
sen suuntauksen uutuuus. Uutta on se, että arvoinnit toteutetaan nyt niin, että
asiakkaat saavat itse asettaa omat laatukriteerinsä ja tehdä arvionsa niiden
mukaan. Uutta on siis arviointiperusteiden vaihtaminen hallinnon ja politiikan
tyytyväisyystavoitteista asiakkaiden omiin laatutavoitteisiin.

Arviointi sisältyy myös suuntaukseen kohti *kustannustehokkuutta*. Poliiti-
kikot ja kansalaiset vaativat vastinetta rahoilleen. Julkisen sektorin on saata-
va samoilla voimavaroilla entistä enemmän tuloksia.

Vielä yksi trendi on kehitys kohti monien tasavertaisten toimijoiden
kumppanuutta tai verkostoa julkisen politiikan toteutuksessa. Kollektiivisen
verkoston ihanne on joukko tasavertaisia kumppaneita. Ajatellaan esimer-
kiksi paikallistasoa. Siellä verkosto voi muodostua useista kunnan hallin-
nonaloista, joistakin valtion paikallishallinnon osista, paikallisen elinkei-
noelämän osallistujista, paikallisen yhdistystoiminnan jäsenistä ja mahdolli-
sesti myös tavallisista kuntalaisista. Näihin organisaatioihin kuuluvat ihmi-
set tapaavat vaihtaakseen erilaisia resursseja, vähintäänkin tietoa. Kaikkien
ajatellaan hyötyvän tästä.

Yleensä ajatellaan kuitenkin, että verkoston on ulotuttava pidemmälle.
Tiedonvaihto johtaa resurssienvaihtoon, mikä tarkoittaa toimenpiteitä konk-
reettisten ongelmien ratkaisemiseksi. Ihmiset tapaavat ja esittelevät ongel-
mansa, joiden ratkaisemisessa he uskovat muiden voivan auttaa. He pohtivat
ja keskustelelevat ongelmista ja tutkivat niihin liittyviä yhteistyömahdolli-
suuksia. Tämä saattaa johtaa sopimukseen toimia tietyllä tavalla. Jotta ver-
kosto olisi toimiva, on toiminnan oltava vastavuoroista antamista ja saamis-
ta ilman minkäänlaista tunnetta pakosta tai alistussuhteesta.

Kumppanuuden tai verkoston kautta toimimisessa on kyse siitä, onko
keskusteluilmapiiri ollut riittävän avoin ja rehellinen ja luova, niin että tasa-
vertaiset kumppanukset keskustelemalla, vaihtamalla mielipiteitä ja asioita
pohtimalla kehittävät tavoitteita, näkemyksiä, ohjauskeinoja ja toimenpitei-
tä, joita ei muuten syntyisi. Nämä vahvistetaan arvovaltaisella sitovalla pää-
töksellä. Arvioinnissa on tässä kyse hyvin yleisistä tavoitteista, kuten *inno-
vatiivisuudesta*. Arviointi voi koskea myös sitä, miten tulokset täyttävät eri
osapuolten tavoitteet.

Arviointi *tieteellisenä tutkimuksena* satunnaisten kokeilujen, näennäiskokeilujen, regressioanalyysien ja kvantitatiivisten meta-arviointien muodossa on myös siirtymässä kohti laadullisia tapaustutkimuksia, joissa johtamisjärjestelmät yritetään nähdä toisiaan tukevinä kokonaisuuksina *vuoropuhelussa sidosryhmien, asiakkaiden ja yleensä ottaen tavallisten kansalaisten kanssa*. Tieteellinen asennoituminen ei kuitenkaan ole kadonnut. Tilanne on ennemminkin päinvastainen: tieteellisyys valtaa yhä enemmän alaa. Esimerkiksi sosiaalityössä voidaan sanoa, että toimenpiteiden tulee perustua näyttöön ja näyttöön perustuvasta toiminnasta on tullut iskusana.⁴ Pikemminkin on niin, että myös muut kuin tutkijat osallistuvat arviointiin.

Tässä yhteydessä 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. Suomessa toimii vuonna 1992 perustetussa Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksessa Stakesin sosiaalipalvelujen evaluointiryhmä *FinSoc*. FinSocin pääasiallisena tehtävänä (<http://www.stakes.fi/palvelut/finsoc>) on

- edistää ja kehittää sosiaalipalvelujen arviointimenetelmiä
- kehittää ja edistää käyttökelpoisia arviointimenetelmiä sosiaalipalvelujen alalla yhteistyössä alan ammattilaisten ja tutkijoiden kanssa
- tehdä käytännön arviointitutkimuksia
- jakaa tietoa arviointitutkimuksesta ja tutkimustuloksista
- edistää kansainvälistä verkostoitumista
- tuottaa alan merkittäviä julkaisuja (FinSocNews ja työpapereit/englanninkieliset tiivistelmät, tieteelliset ja ammatilliset artikkelit) ja
- järjestää koulutus-, ohjaus- ja neuvontatoimintaa politiikan, hallinnon ja käytännön tasolla.

Korkeakoulujen arviointineuvosto KKA (Finnish Higher Education Evaluation Council FINHEEC) on vuonna 1995 perustettu opetusministeriön alainen asiantuntijaelin. Neuvosto avustaa korkeakouluja ja ministeriötä korkeakoulujen arviointiin liittyvissä asioissa (www.kka.fi).⁵ Neuvoston tehtävänä on (asetus 1320/1995)

1. avustaa korkeakouluja ja opetusministeriötä korkeakoulujen arviointia koskevilla asioilla;
2. huolehtia ammattikorkeakoulujen toimilupahakemusten ja perustamishankkeiden arvioinnista;

4 Yksi esimerkki on Campbell Collaboration. Katso <http://www.campbellcollaboration.org/>

5 Erinomainen yleiskatsaus FINHEEC:n toiminnasta on osoitteessa www.minedu.fi/asiant/kka/english/finheec.htm#history. Katso myös Liuhanen 2003.

3. järjestää korkeakoulujen toimintaan sekä korkeakoulupolitiikkaan liittyviä arviointeja;
4. tehdä korkeakoulujen arviointia ja sen kehittämistä koskevia aloitteita;
5. huolehtia arviointia koskevasta kansainvälisestä yhteistyöstä;
6. edistää korkeakoulujen arviointia koskevaa tutkimusta sekä
7. arvioida korkeakoulujen järjestämiä erikoistumisopintoja ja hyväksyä ne korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetun asetuksen (464/1998) 14 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin sekä pitää mainittua rekisteriä.⁶

Vielä yksi trendi, joka on syytä mainita tässä yhteydessä, on arviointeihin keskittyvien *ammattillisten yhdistysten* huomattava lisääntyminen varsinkin kansallisella tasolla. Näitä ovat esimerkiksi Suomen arviointiyhdistys, Svenska utvärderingsföreningen (SVUF 2003), Dansk Evaluerings Selskab ja European Evaluation Society (EES). Nämä yhdistykset järjestävät konferensseja, koulutuspäiviä ja paljon muuta. FinSocin kotisivuilla on linkkejä esimerkiksi seuraavien arviointiyhdistysten kotisivuille: American Evaluation Association (AEA), Association for Public Policy Analysis and Management, Canadian Evaluation Association, European Evaluation Society (EES), UK Evaluation Society, Australasian Evaluation Society, German Evaluation Society, Swiss Evaluation Society, French Evaluation Society, Italian Evaluation Society, Walloon Evaluation Society ja Malaysian Evaluation Society.

Seuraavaksi pohdin tarkemmin, mitä tämän arviointien suorittamisen huomattavan lisääntymisen ja monipuolisuuden taustalla on. Yksi asia on varma: yksinkertaisia selityksiä ei ole.

⁶ Esimerkkinä organisaatiosta, jolla on muu asema mutta jossa arviointi kuitenkin on merkittävässä asemassa, voidaan mainita SYKE (Suomen ympäristökeskus). SYKE:n konkreettinen arviointi on teoksessa Hildén ym. 2002.

3 RADIKAALI RATIONALISMI JA ARVIOINTI

Arviointi sisältyi 1950-luvulta alkaen ja 1960-luvun puolivälissä entistä tiiviimmin yhteen aikamme suurista kertomuksista: siihen vakaumukseen, 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. Samanaikaisesti arviointi oli kuitenkin myös reaktio radikaalin rationalismin äärimuotoa vastaan. Seuraavassa käsitellään ensin arviointia radikaalin rationalismin osana.

Osa nykyistä arviointia on sivujuonne valtavassa rationalismin virrassa, joka on velloneut länsimaissa vuoden 1960 jälkeen. Krister Ståhlberg (1986, 74) on osuvasti vanginnut julkisen politiikan ja hallinnon rationalismin olemuksen:

Rationalismi – – viittaa yksilön tai organisaation tarpeeseen tehdä päätöksensä luotettavien tietojen perusteella. Päätöksenteon takana olevat arvot ja oletukset on oltava tiedossa. Päätöksiä ei voi tehdä vertailematta eri vaihtoehtoja ja ymmärtämättä jonkin vaihtoehdon valitsemisen seurauksia. Rationalismi tarkoittaa siis yksinkertaisesti sitä, että asetetaan tavoitteet, arvioidaan vaihtoehtoja ja valitaan niistä paras tai ainakin riittävän hyvä.

Julkisen sektorin eri päätöksentekokeskusten rationalisoinnissa on hyödynnettävä menetelmien koko arsenaalia: ohjelmabudjetointia, nollabudjetointia, monivuotista suunnittelua, tulevaisuustutkimuksia, järjestelmäanalyysyjä ja yhteiskuntataloudellisia kustannus–tuotto-analyysyjä, joita joskus kutsutaan yhteisnimellä ”politiikka-analyysi” (erinomainen yleiskatsaus: Premfors 1989). Tutkimusta ja tiedettä muistuttavia analyysyjä hyödyntävän järkevän ja kaukonäköisen politiikan on korvattava kokonaan – tai ainakin vaikutettava siihen huomattavasti – puolueiden ja sidosryhmien lyhytnäköinen peli, jossa nyrkkisääntöjen ja anekdootinomaisten tietojen avulla yritetään selvittää yhteiskunnan ongelmia (Wittrock & Lindström 1984).

Radikaali rationalismi painotti tulevaisuuteen suuntautuvaa päätöksentekoa ja päätöksiä valmistavia 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).

Radikaali rationalismi korosti sitä, että ongelmia on tutkittava kokonaisuuksina. Se tarkoittaa Wittrockin ja Lindströmin mukaan sitä, että suuret

päätökset on tehtävä vasta sitten, kun toimenpideanalyysi on antanut vastaukset kysymyssarjaan. Esitän nämä kysymykset tässä hieman muokattuina.

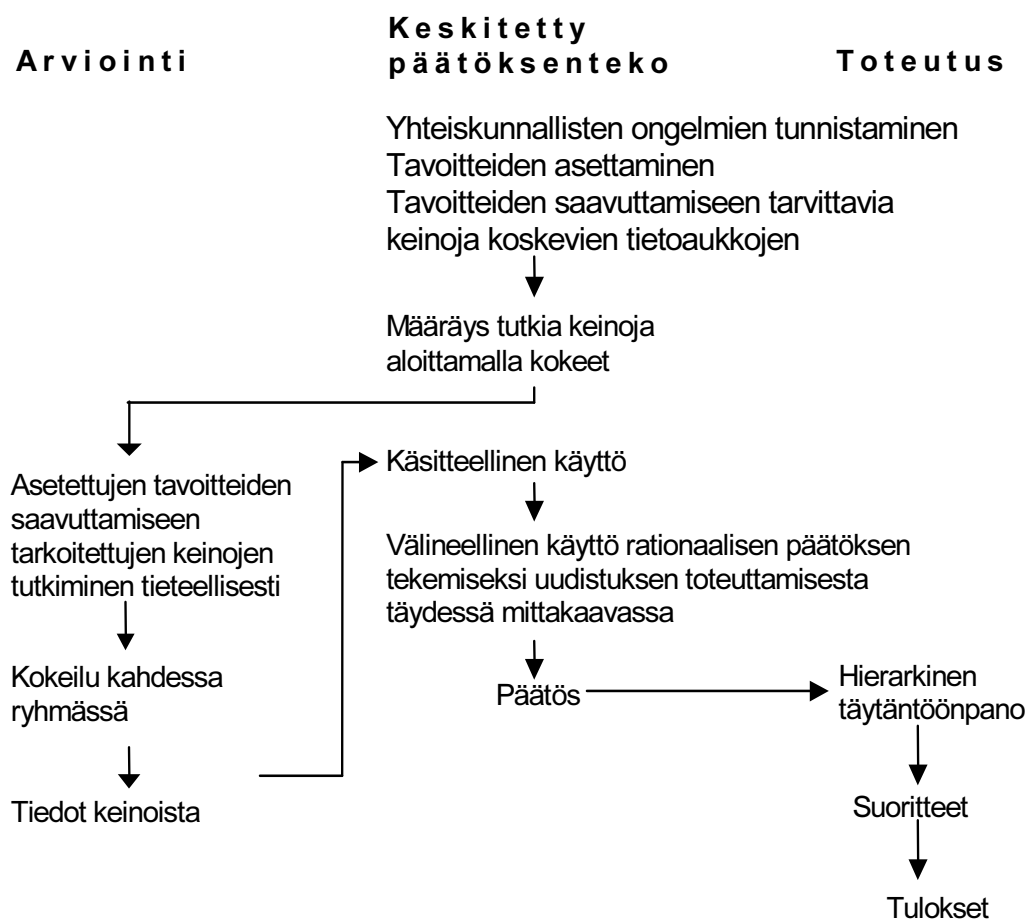
Radikaalin rationalismin kysymykset:

- 1 Mitä ongelmaa tai ongelmia päätöksentekijä yrittää ratkaista?
- 2 Mitä tavoitteita ongelma-alueelle asetetaan?
- 3 Minkä vaihtoehtoisten toimintatapojen katsotaan voivan auttaa saavuttamaan tavoitteet?
- 4 Mitkä ovat toimintavaihtoehtojen seuraukset ja millä todennäköisyydellä vaihtoehtoilla on tällaisia seurauksia?
- 5 Mitä kustannuksia ja resurssivaatimuksia eri vaihtoehtoihin liittyy?
- 6 Miten toimintavaihtoehdot voidaan laittaa järjestykseen ottaen huomioon nämä seurausten ja kustannusten arvioinnit, ja mitä kriteerejä vaihtoehdon valinnassa on käytettävä?
- 7 Miten jo tehdyistä valinnoista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää toimintavaihtoehtojen ja tavoitteenasettelun uudessa arvioinnissa?

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

4 JULKISTEN INTERVENTIOIDEN INSINÖÖRIMALLI

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. Arvioinnin insinöörimalli.

Lähde: Kuvio on omani ja olen kehittänyt sitä vuosien mittaan. Virikkeitä olen saanut teoksista Albæk 1988, Naustdalslid & Reitan 1994 ja Owen & Rogers 1999.

Julkisessa politiikassa, suunnittelussa ja hallinnossa insinöörimallia pidettiin ihanteena ja katsottiin, että siihen pitää pyrkiä. Malli vaikutti voimakkaasti sen käsityksen syntymiseen, että arviointi voisi olla tapa pitää kurissa poliittisen elämän demonit ja vähentää sen irrationaalisuutta (Albæk 1988, 23). Joka tapauksessa sillä oli merkitystä erillisissä, osin teknokraattisissa esityksissä, joiden mukaan julkisen sektorin päätöksentekoprosesseihin pitää liittyä tieteellinen arviointi ja tulospalautte, jotta niiden mystifiointi voidaan lopettaa ja ne voidaan rationalisoida (Fischer 1990). Julkisen sektorin arviointiin tarkoitettu insinöörimalli on esitetty kuviossa 1.

Insinöörimallin mukaan toimenpidepäätökset muotoillaan julkisella sektorilla seuraavissa kahdessa selvästi toisistaan erotettavassa vaiheessa. Ensin pilotoidaan. Kokeilut arvioidaan tieteellisesti, minkä jälkeen paras toimenpide otetaan laajasti ja pysyvästi käyttöön.

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 mittakaavassa. Jos toimenpide toteutetaan, toimenpidepäätös viedään hallintoon, joka toteuttaa sen konemaisen neutraalisti.

Insinöörimallin mukaan interventio on siis ensin testataan, jotta sen kyky saavuttaa tavoitteet on arvioitava tiukasti parhailla tieteellisillä menetelmillä. Sen jälkeen se toteutetaan toisessa vaiheessa koko alalla. Jokainen suunniteltu toimenpide on hiottava ja kalibroitava pienemmässä tieteellisessä tai kvasitieteellisessä hankkeessa, ennen kuin se esitetään päätöksentekijäpiirille ja muutetaan pysyväksi täydessä mittakaavassa.

Insinöörimallin katsotaan soveltuvan hyvin erityisesti suuriin ohjelmapäätöksiin julkisen alan kaikilla vertikaalisilla tasoilla. Kyse voi olla koululaitakuntien, kunnanvaltuustojen, läänien, hallituksen, eduskunnan, EU-komission tai globaalien poliittisten yhteisöjen 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 täydessä mittakaavassa projektiluonteisesti tieteellisesti tutkia, mikä on tehokkain keino toteuttaa keskitetysti asetetut tavoitteet. Tehokkain on keino, jolla tavoitteet saavutetaan pienim-

millä mahdollisilla kustannuksilla. Tämä tieto keinoista hankitaan insinöörimallin mukaan tieteellisellä, arvoneutraalilla tavalla. Päätöksentekijähän ovat asettaneet tavoitteet, ja tehokkaiden keinojen etsimisen kokeilemalla katsotaan olevan empiirinen tutkimustehtävä. (Fischer 1990.)

Insinöörimallin mukaisessa ihannetapauksessa päätöksentekijät osoittavat, mitä arvioidaan. Päätöksentekijät ovat myös arvioinnin tulosten hyödyntäjiä. Ne, jotka määrittävät julkisen toimenpiteen tavoitteet ja muotoilevat arviointitehtävän, käyttävät myös arvioinnin tuloksia. Arvioinnin tarkoituksena on tuottaa hyvin perusteltua tietoa, jota sitten käytetään rationaalisesti keskitetyssä päätöksentekokoneistossa. Käyttö on tarkoituksellista ja tietoista. Insinöörimallissa ei oteta huomioon muita käyttäjiä kuin tavoitteet asettavat ja arvioinnin tilaavat keskeiset päätöksentekijät. Sitä ei kuitenkaan 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 paitsi 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 kiistattoman faktana eikä niitä tarvitse varmistaa yhteiskunnallisesti millään tavalla esimerkiksi lähettämällä ne lausuntokierrokselle tai neuvottelemalla niistä asiansaisten 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.

5 ARVIOINTI GIGATRENDINÄ

Tieteeseen perustuvan tulosanalyysin tässä merkityksessä arviointi on yksi luku suuremmassa kertomuksessa, länsimaiden jatkuvassa rationalisoinnissa. Arviointi on aikamme *gigatrendi*.

Arviointia tieteellisinä tai tiedettä muistuttavina analyysinä voidaan pitää yhtenä viimeisimmistä vaiheista 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 Weberin mukaan muuttunut entistä tieteellisemmäksi, kuten hän kirjoittaa tunnetussa protestanttisuuden etiikkaa ja kapitalismin henkeä käsittelevässä teoksessaan. Weber puhui myös maailman rationalisoitumisesta (*Rationalisierung der Welt*).

Yksi meidän aikamme suurista jäljellä olevista tieteellistettävistä alueista on 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.

Arviointi oli toden totta huomionarvoinen haara siinä laajassa rationalismin virrassa, jota kutsumme radikaaliksi rationalismiksi. Samanaikaisesti arviointi kuitenkin kulki myös selvästi vastavirtaan radikaalin rationalismin äärimuotoa vastaan. Usko radikaalin rationalismin tarkkaan keskitettyyn suunnitteluun nimittäin horjui vähitellen. Tarkkailijat oivalsivat, että hienot suunnitelmat ovat yksi asia ja niiden toteuttaminen käytännössä kokonaan toinen. Alettiin puhua täytöntöönpanoanalyysistä "ex ante" 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, nollavaikutuksia ja nurinkurisia vaikutuksia vastaan (Albæk 1988). Tässä mielessä arviointiliike tarkoittaa radikaalin rationalismin problematisointia.

6 UUSLIBERALISMI JA NEW PUBLIC MANAGEMENT

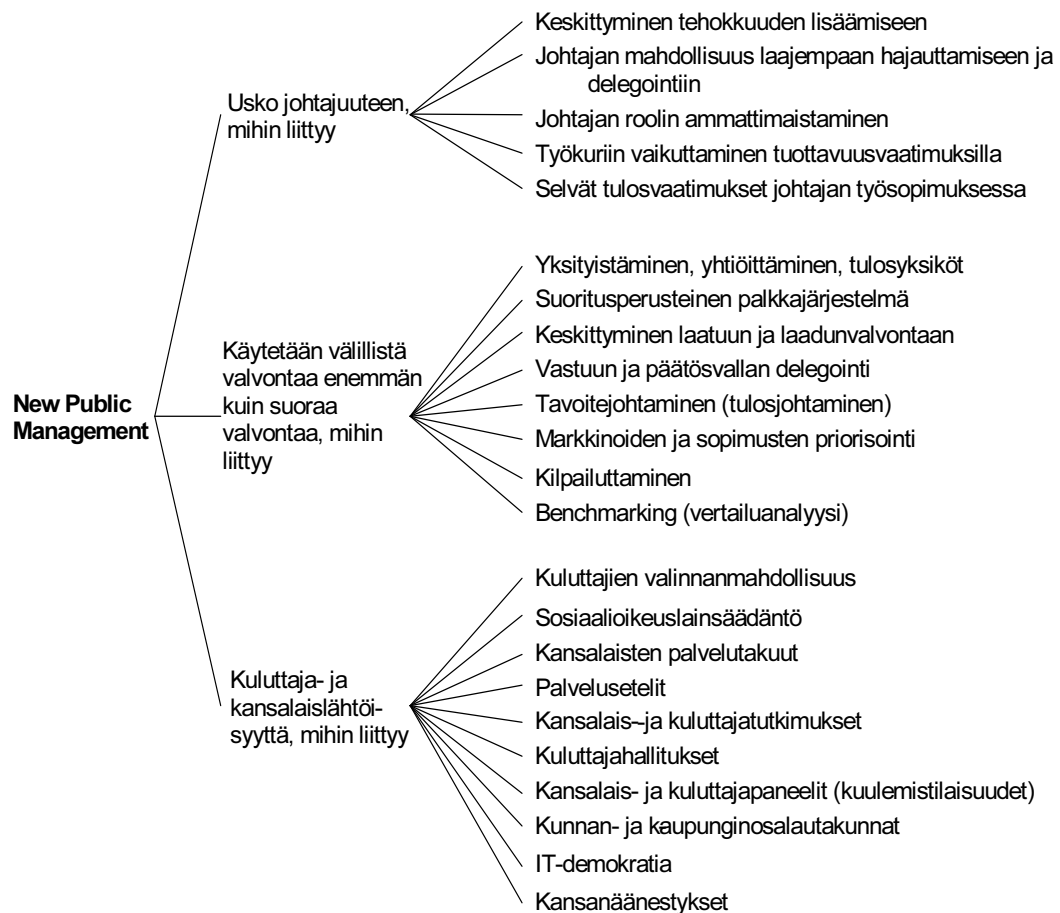
Tapahtumat kehittyvät harvoin odotusten mukaisesti. Pioneerit väittivät, että edustuksellisen demokratian ja julkisen sektorin virhe oli se, että se perustui liikaa irrallisiin mielijohteisiin, anekdootinomaiseen tietoon ja hyödyttömään kinasteluun. Parannuskeinona oli vahva annos tiedettä. Objektiiivinen arviointitutkimus kitkisi edustuksellisen demokratian rikkaruohot.

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. Sen sijaan epäluulo keskitettyä suunnittelua kohtaan ja 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 tätäkin aikaisemmin. Jo 1980-luvun alussa sääntelyn purkamisen ja markkinatalouden aalto pyyhkäisi yli maapallon.

Yhteisnimitys uusliberaalille uudistuskehitykselle on *New Public Management*. New Public Managementin 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.



Lähde: Øgård, Morten, 2000, ”New Public Management – markedet som redningsplanke?”, sivu 33.

Kuvio 2. New Public Managementin perusosat

Toinen teema on siirtyminen välittömästä auktoriteetista hallinnon välilliseen ohjaukseen. Tässä haetaan innostusta public-choice-kouluista. Erityistä painoa annetaan markkinoiden tarpeille, sopimuksille, kilpailuttamiselle tuhlauksen estämiseksi ja vastapainon luomiselle julkisen alan työntekijöiden omalle edulle. Välillisesti suunnattujen ohjausmekanismien 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.

Yksi tärkeä tähän liittyvä trendi on ulkoistaminen, joka on ilmennyt tilaaja- tuottaja-mallien käyttöönottona ja tuottajapuolen kilpailuttamisena. Julkiset elimet käyttävät tiettyjen tehtävien hoitamiseen entistä useammin muita toimijoita. Ruotsin valtion tielaitos on esimerkiksi jaettu tilaajaosaan ja tuottajaosaan. Tuottajaosa joutuu käymään tarjouskilpailuja yksityisten yrittäjien, kuten kuljetusliikkeiden, kanssa. Se tarkoittaa, että luodaan uusia edustussuhteita. Saamme uusia edustajia (yksityisyrittäjiä), joita päämiehen (valtion tai muun viranomaisen) täytyy valvoa. Tämä valvonta voidaan määrätä tehtäväksi arvioinnin avulla. Kyse on silloin arvioinnista keinona selvittää ja vaatia ottamaan vastuuta, arvioinnista, jonka ensisijainen tarkoitus on kontrolloida.

Mitä pidempi välimatka toimeksiantajan (päätöksentekijän, päämiehen) ja tuottajan (toimeenpanijan, edustajan) välillä on, sitä suuremmalla todennäköisyydellä tehdään arviointi. Jos ulkoistaminen aloitetaan, on luonnollista, että tarvitaan myös jälkitarkastuksia ja arviointeja.

Toinen trendi on siirtyminen kohti "governancea" (hallintaa), verkostojohtamista ja kumppanuusjohtamista erityisesti paikallistasolla. Yksi kunnallishallinnon alojen, kansalaisyhteiskunnan yhteenliittymien ja kuluttajien tai edustajien kokoonpano muodostaa vapaaehtoisesti verkoston selvittääkseen, onko niiden välillä vastavuoroisia resurssi-riippuvuuden suhteita, joista voi tulla vaihdon kohteita. Jos sellaisia on, ajatellaan vapaaehtoisia sopimuksia syntyvän. Nämä on jälkikäteen arvioitava mahdollisesti niin, että osapuolet itse saavat osallistua arviointitiimiin tai että arvioijat tekevät osallistuvia havaintoja tai kokoavat osallistujat kohderyhmien haastatteluihin.

Kolmannelle teemalle on ominaista keskittyminen *kuluttajiin ja kansalaisyhteiskuntaan*. 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 hankkimiseen asukkaille tärkeistä asioista, heidän tarpeistaan ja kiinnostuksenkohteistaan. Viranomaisten on sopeuduttava asiakkaiden ja kuluttajien tarpeisiin. Toiminta on altistettava kuluttajien arvioinnille, koska näin saadaan tietoa julkisia palveluja koskevaa päätöksentekoa varten.

Kuten todettiin, kaikki tämä ei ole johtanut arvioinnin häviämiseen. Arvioinnista on päinvastoin tullut entistä tärkeämpää. Arviointi on vahvistunut ja muuttanut muotoaan. Siitä on tullut tulosjohtamisen pysyvä osa. Se on löytänyt uusia ilmaisukeinoja käyttäjä- ja sidosryhmäarviointien muodossa.

7 JULKISEN SEKTORIN KUSTANNUSKRIISI

Usko keskitettyyn suunnitteluun on horjunut julkisella sektorilla, jota on jälkiteollisissa valtioissa koetellut myös 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 puitteissa. 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.

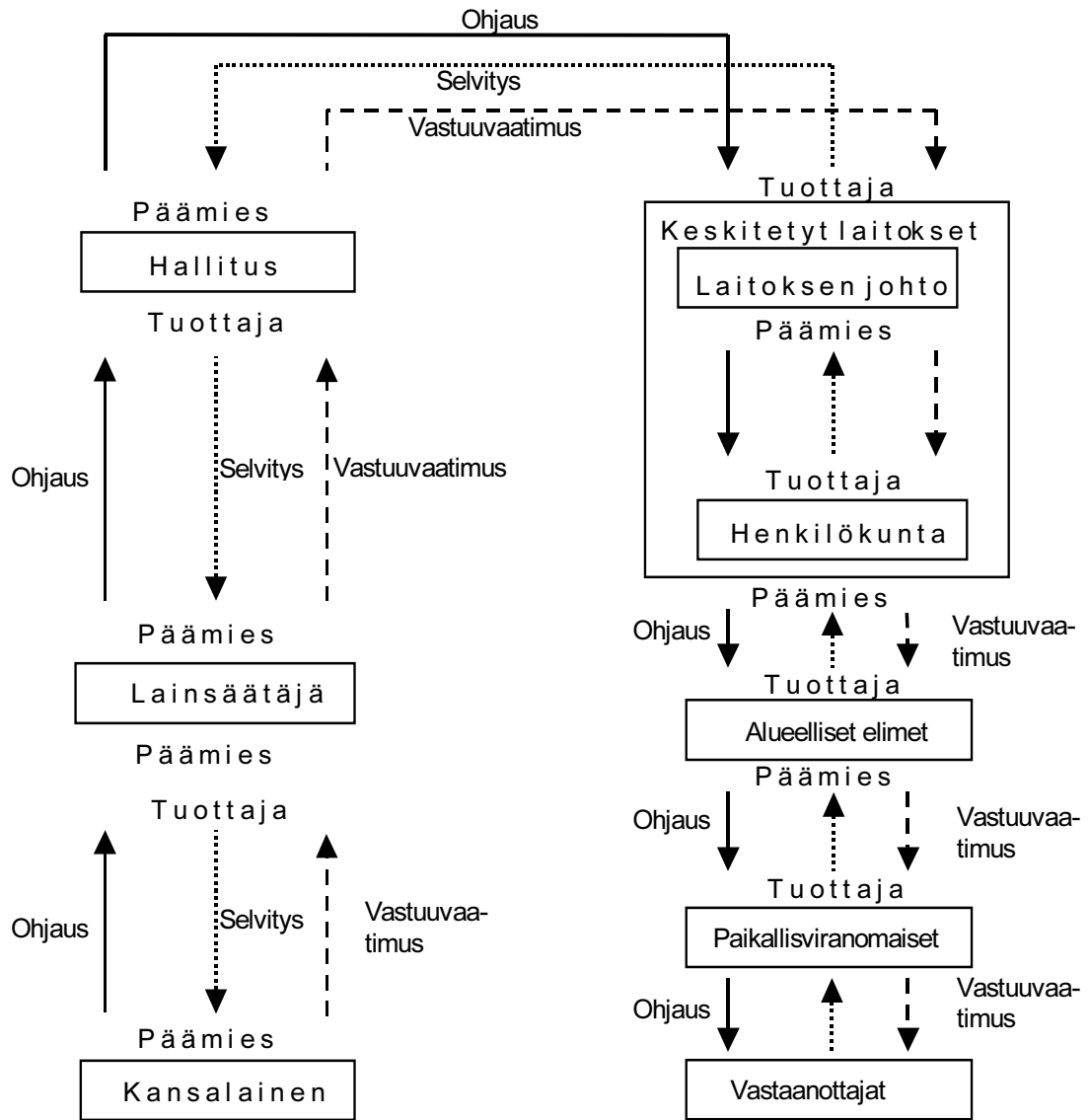
Yhteisvaluutan euron käyttöönotto todennäköisesti yhtenäistää verotusta. Euro luo suuren läpinäkyvyyden veroihin ja hintoihin. Muista maista ei voi poiketa liikaa.

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.

8 EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN KRIITIKKIÄ

Tällä haavaa maailmalla vellova valtava arviointiaalto liittyy myös 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. Kansa on 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.



Huomautus Päämies ohjaa tuottajaa ja tuottaja on velvollinen antamaan selvityksen päämiehelle, joka vaatii tätä kantamaan vastuunsa.
 Ohjaus = —————> Selvitys => Vastuuvaatimus = - - - ->

Kuvio 3. Edustuksellinen demokratia joukkona päämies–tuottaja-suhteita

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? Epäily julkisen sektorin palvelukykyä kohtaan on kasvanut.

Arvioinnit ovatkin tulleet täydentämään vanhoja tarkastusinstituutioita, kuten tilintarkastusta, muutoksenhakuinstituutioita ja hallintotuomioistuimia, painovapautta ja lehdistöä sekä vastuunottamisen 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 palvelutuotantoon (erinomainen yleiskatsaus Ruotsin demokraatiapolitiikasta ja -keskustelusta vuodelta 1990 on artikkelissa Sjöblom 2003).

Arviointi on siis demokratisoitunut. Sidosryhmät ja asiakkaat otetaan mukaan. Arviointi on myös "tavallisten" eikä pelkästään akateemisten ihmisten asia. Kehitys on kulkenut tieteellisestä tutkimuksesta osallistumiseen ja neuvotteluun.

9 KANSAINVÄLISTEN ELINTEN VAIKUTUS

Kansainväliset elimet ovat vaikuttaneet huomattavasti uusien johtamismuotojen leviämiseen julkisella sektorilla. Osassa näistä uusista johtamismuodoista arviointi on keskeisessä asemassa. Näin ollen nämä laitokset ovat toimineet myös arvioinnin levittäjinä.

Yksi kansainvälinen organisaatio, jolla on ollut suuri merkitys Suomelle, on PUMA-ryhmä. PUMA-ryhmä on vuonna 1990 perustettu OECD:n komitea. Juuri tämän ryhmän laatimat standardit sisältyvät New Public Managementiin (NPM).

PUMA-ryhmässä OECD-maiden edustajat kokoontuvat vaihtamaan keskenään eri maiden kokemuksia julkishallinnon organisaatioiden uudistusvaihtoehtoista. PUMA-ryhmän neuvottelujen kouriintuntuvin tulos ovat kirjalliset raportit. Niissä kussakin käsitellään jotakin hallinnollisen muutoksen näkökohtaa. Kunkin maan esitykset tehdään yhteisen mallin mukaan niin, että niitä on helppo vertailla toisiinsa. Lupaavista uudistuskokeiluista tehdään selvityksiä, joissa käsitellään toteutuksen kannalta erityisen tärkeitä näkökohtia.

PUMA-raportteja voi ja täytyy tarkastella eräänlaisina standardeina eikä niinkään erityisinä tapaustutkimuksina. Raportit on laadittu aihekohtaisesti, ja niissä korostetaan julkaistujen tulosten yleisiä piirteitä yksittäisten maiden osuuskien sijasta.

PUMA esitti joukon ratkaisuja siihen, miten julkista sektoria voitaisiin parantaa. Ehdotetut ratkaisut muotoiltiin ohjeiksi, joiden rinnalla annettiin neuvoja siitä, miten ratkaisut voitaisiin toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla. Kyse ei ollut mistään ehdottomista säännöistä. Sen sijaan maita suositeltiin ottamaan standardit käyttöön. Ajateltiin, että kaikkien maiden julkisilla sektoreilla on samankaltaisia ongelmia, jotka ovat samankaltaisten tilanteiden aiheuttamia.

PUMA:n standardit esiteltiin yleismaailmallisina eli sellaisina, että niitä voidaan soveltaa kaikkialla. Niiden väitettiin olevan riippumattomia erityisistä edellytyksistä, joita eri maissa voidaan ajatella olevan. Niiden sanottiin olevan yleisluonteisia eli sovellettavissa kaikenlaisiin organisaatioihin. Niitä markkinoitiin epäpoliittisina eli asiantuntemukseen perustuvina ja siten riippumattomina yksittäisistä poliittisista ideologioista (Sahlin-Andersson 1998:121).

Suomessa valtiovarainministerin hallinnon kehittämisosasto sai tehtäväkseen vastata valtionhallinnon uudistamisesta.

Yksi arviointien takana oleva huomattava voimatekijä on myös *Euroopan unioni*. Kaikki EU:n toiminta toteutetaan ajallisesti rajallisina ohjelmina, joista jäsenvaltiot voivat hakea rahaa hankkeisiin. Hankkeet arvioidaan etukäteen, puolivälissä ja jälkikäteen. Arvioinnin kaksi jälkimmäistä tyyppiä

suoritetaan kansallisesti ja paikallisesti vastaanottajamaissa. Tämä on lisännyt arviointeja huomattavasti.

EU levittää arviointikulttuuria myös ehdokasvaltioihin. Maat saavat rahaa esimerkiksi PHARE-ohjelman kautta, ja avustusten käyttöä arvioidaan edellä esitetyllä tavalla. Arviointien ajatuksena on, että niiden sivuvaikutuksena näihin maihin luodaan uuden arviointikulttuurin perusta. Samoin toimitaan TACIS-ohjelmassa, joka suuntautuu Venäjälle, Valko-Venäjälle ja Ukrainaan. Näin leviää samalla arviointikulttuuri.

10 LOPUKSI

Arviointi on aikamme megatrendi. Kaikkea julkista toimintaa arvioidaan. Arviointiaallolla on uskomattoman monta muotoa. Kritiikistä huolimatta tavoitearviointi elää vahvasti, saaden myös uusia muotoja kuten vaikuttavuusevaluaatio (effectiveness evaluation). Usein nämä yhdistetään tulostulosohjaukseen. 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 ovat mukana. Akateeminen ihminen joka oli aikaisemmin kukko tunkiolla on saanut tavallisesta ihmisestä kilpailijan arvioijana. Kaikkea esiintyy rinnakkain samanaikaisesti.

Valtion hallintoon perustetaan yksilöitä (esimerkiksi 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).

Arviointiaallon massiivisen kasvun ja monimuotoisen erilaisuuden takana voidaan nähdä neljä voimaa. Ensimmäisenä oli politiikan tieteellistäminen Arviointi sisältyi 1950-luvulta alkaen ja 1960-luvun puolivälissä entistä tiiviimmin yhteen aikamme suurista kertomuksista: siihen vakaumukseen, että maailmasta voidaan tehdä ihmisarvoisempi keskittetyllä poliittisella suunnittelulla ja kaiken kattavilla julkisilla toimenpiteillä. Poliitikasta haluttiin enemmän tieteeseen ja järkeen perustuvaa.

Arviointi on yksi luku suuremmissa kertomuksissa, länsimaiden jatkuvassa rationalisoinnissa. Arviointi on aikamme gigatrendi. Arviointia tieteellisinä tai tiedettä muistuttavina analyyseinä voidaan pitää yhtenä viimeisimmistä vaiheista länsimaisen yhteiskunnan jatkuvassa modernisoinnissa tai rationalisoinnissa, jota Max Weber nimitti Tieteeseen perustuvan tulosanalyysin tässä merkityksessä arviointi on yksi luku suuremmissa kertomuksissa, länsimaiden jatkuvassa rationalisoinnissa. Arviointi on aikamme gigatrendi. Max Weber nimitti tätä maailman lumouksen haihtumiseksi (Entzauberung der Welt). Sen ensisijainen ainesosa oli tieteen ja rationaalisen laskelmoinnin esiinmarssi. Aina uskonpuhdistuksesta lähtien läntinen maailma on Weberin mukaan muuttunut entistä tieteellisemmäksi.

Epäily keskitettyä suunnittelua kohtaan kuitenkin heräsi. Jo 1980-luvun alussa sääntelyn purkamisen ja markkinatalouden aalto pyyhkäisi yli maa-

pallon. Yhteisnimitys uusliberaalille uudistuskehitykselle on New Public Management.

Neljänneksi tällä haavaa maailmalla vellova valtava arviointiaalto liittyy myös edustuksellisen demokratian toimintatapaan kohdistuvaan kritiikkiin.

LÄHTEET

Ahonen, Pertti, Petri Virtanen & Petri Uusikylä (2002) ”Evaluation in Finland,” teoksessa Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist & Rolf Sandahl, eds., *International Atlas of Evaluation*, 47–61, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers. (Tässä on viittauksia muuhun arviointia käsittelevään suomalaiseen kirjallisuuteen.)

Albæk, Erik (1988) *Fra sandhed til information: Evalueringsforskning i USA før og nu*, Copenhagen: Akademisk Forlag.

Allison, Graham T., (1980) ”Implementation Analysis: The 'Missing Chapter' in Conventional Analysis Illustrated by a Teaching Exercise,” teoksessa Leif Lewin & Evert Vedung, red., *Politics as Rational Action: Essays in Public Choice and Policy Analysis*, 23–260, Dordrecht, Holland: D Reidel.

Bulmer, Martin (1982) *The Uses of Research: Social Investigation in Public Policy-making*, London: George Allen & Unwin.

Dahler-Larsen, Peter (1998) *Den rituelle refleksion: om evaluering i organisationer*: Odense: Odense Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter och Hanne Kathrine Krogstrup (2001) red., *Tendenser i evaluering*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Derlien, Hans-Ulrich (1990) ”Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective,” teoksessa Ray C. Rist, ed., *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, 147–175, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Derlien, Hans-Ulrich & Ray C. Rist (2002) ”Policy Evaluation in International Comparison,” in Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist & Rolf Sandahl, eds., *International Atlas of Evaluation*, 439–455, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Ds 2003:31, *Politik på prov: En ESO-rapport om experimentell ekonomi*, (författare: Peter Bohm, Martin Dufwenberg), Stockholm: Fritzes

ESV 1999:20, Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*, (författare: Rolf Sandahl), Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Foss Hansen, Hanne(2001) ”Rejsende praksis: Hvilke forhold påvirker udviklingen af evalueringspraksis på forskellige politikområder?” Teoksessa: Peter Dahler-Larsen & Hanne Krogstrup, red., *Tendenser i evaluering*, Odense: Odense Universitetsforlag, 109–129.

Foss Hansen, Hanne & Finn Borum (1999) ”The Construction and Standardization of Evaluation: the Case of the Danish University Sector,” *Evaluation*, vol. 5, no. 3, 303–329.

Furubo, Jan-Eric & Rolf Sandahl (2002) ”A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation,” teoksessa Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist & Rolf Sandahl, eds., *International Atlas of Evaluation*, 1-23, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Furubo, Jan-Eric, Ray C Rist & Rolf Sandahl, (2002) eds., *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Hansen, Anja og Hanne Foss Hansen (2000) ”Evaluering i Danmark,” *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 2, juni 2000, 157–178.

Hargrove, Erwin C. (1975) *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy*, Washington, D.C.: Urban Institute, mimeo.

Hargrove, Erwin C. (1983) ”The Search for Implementation Theory,” teoksessa Richard Zeckhauser & Leebaert, red., *The Role of Government in the 1980's*, 280–294, Durham, NC.: Duke University Press.

Hildén, Mikael, Jukka Lepola, Per Mickwitz, Aard Mulders, Marika Palosaari, Jukka Similä & Stefan Sjöblom (2002) *Evaluation of Environmental Policy Instruments: A Case Study of the Finnish Pulp and Paper and Chemical Industries*, Monographs of the Boreal Environment Research 21. Helsinki: Finnish Environment Institute.

Jarefors, Anders & Bengt Jäderholm (1998) *Beställare/utförare: den svåra uppdelningen mellan politiker, tjänstemän och leverantörer*, Uppsala: Konsultförlaget.

Liuhanen, Anna-Maija (2003) *Utilizing Evaluation: The Perspective of Finnish University Evaluations*, Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvosto (KKA), kasvatustieteen väitöskirja, tekeillä.

Mayne, John, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson & Ross Conner, eds., (1992) *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Mickwitz, Per (2002) "Effectiveness Evaluation of Environmental Policy: the Role of Intervention Theories," *Hallinon Tutkimus*, 21:4, 77–87.

Myrdal, Gunnar (1934) "Finanspolitikens ekonomiska verkningar," SOU 1934:1.

Naustdalslid, Jon & Marit Reitan (1992) *Kunnskap og styring: Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*, Oslo: NIBR-Rapport 1992:15.

Owen, John M., with Patricia J. Rogers(1999) *Program Evaluation: Forms and Approaches*, London: Sage Publications.

Pollitt, Christopher, Xavier Girre, Jeremy Lonsdale, Robert Mul, Hilka Summa & Marit Waerness (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Premfors, Rune (1989), *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*, Lund: Studentlitteratur.

Rist, Ray C. (1990) ed., *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, London: Transaction Publishers.

RRV (Riksrevisionsverket) (1975) *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering*, Stockholm: RRV.

RRV 1998:59 Riksrevisionsverket *Sex år med beställar/utförar-modellen - en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster*, Stockholm: Riksrevisionen.

RRV 1998:63, *Riksrevisionsverkets roll och uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv*, Stockholm: RRV.

Sahlin-Andersson, Kerstin (1998) ”Internationella mötesplatser som standardiserare”, teoksessa Brunsson, Nils & Bengt Jacobsson, *Standardisering*, 117–132, Stockholm: Nerenius och Santérus.

Sandahl, Rolf (1992) ”Evaluation at the Swedish National Audit Bureau”, in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson & Ross Conner, eds., *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, 115–121, Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Sjöblom, Stefan (2003) ”Lokal demokrati på svenskt vis – några synpunkter på demokratiforskningens problematik,” *Kommunalvetenskaplig Tidskrift*, 2003:1, 42-52.

Statskontoret 1998:24, *Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet - hur sköter de sig?* Stockholm: Statskontoret.

SOU 1934:1, *Finanspolitikens ekonomiska verkningar*. Arbetslöshetsutredningens betänkande II, Bilagor, Band 2.

SOU 1967:11–13, *Programbudgetering*, Stockholm: Liber.

Ståhlberg, Krister (1986) *Beslut och politik: Uppsatser om förvaltning och förvaltningsforskning*, Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, 117.

Temmes, Markku (2000) ”Evalueringsverksamhet inom statsförvaltningen i Finland,” *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årg 81, nr 2, 148S155.

Temmes, Markku, Pertti Ahonen och Timo Ojala (2002) *Koulutuksen hallinnon arviointi* (Evaluation of education administration), Helsingfors: Ministry of Education, 2002).

Tuomi, Ossi och Päivi Pakkanen (2002) *Towards Excellence in Teaching: Evaluation of the Quality of Education and the Degree Programmes in the University of Helsinki*, Publications of the Finnish Higher Education Evaluation Council, Helsinki: Edita.

Valovirta, Ville (2000): *Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista*. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Vedung, Evert (1981) *Energipolitiska utvärderingar 1973-1981* (Energy Policy Evaluations 1973–1981), Stockholm: Liber.

Vedung, Evert (1992) "Five Observations on Evaluation in Sweden," teok-
sessa John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson & Ross
Conner, eds., *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from Interna-
tional Experiences*, 71–84, Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Vedung, Evert (1993) *Utvärderingar av svensk energipolitik: En kommente-
rad bibliografi*, Stockholm: Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK
R 1993:34.

Vedung, Evert, 1997 (2001), *Public Policy and Program Evaluation*, New
Brunswick, New Jersey and London: Transaction Publishers.

Vedung, Evert, 1998 (1991), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund:
Studentlitteratur, 2:a rev. uppl (1:a uppl).

Vedung, Evert (2001), *Anmälan av Dahler-Larsen, Peter och Hanne
Kathrine Krogstrup, red., Tendenser i evaluering* (Odense: Odense universi-
tetsforlag).

Vedung, Evert (2001), "Utvecklingsdrag i utvärdering", *Hallinon Tutki-
mus*, Arvioinnin Teemanumero, Helsinki 2001:3, 143–147.

Ks. [http://www.danskevalueringselskab.dk/Anmeldelse_af_ny_](http://www.danskevalueringselskab.dk/Anmeldelse_af_ny_litteratur.asp)
litteratur.asp

Vedung, Evert, Jan-Eric Furubo & Rolf Sandahl (2000) "Utvärdering i det
svenska politiska systemet: Åtta iakttagelser," *Nordisk Administrativt Tids-
skrift*, årg 81, nr 2, 113–130.

Venetoklis, Takis, 2001, *Business Subsidies and Bureaucratic Behaviour: A
Revised Approach*, Helsingfors: Government Institute of Economic Rese-
arch, Research Reports 83.

Wittrock, Björn & Stefan Lindström, 1984, *De stora programmens tid:
Forskning och energi i svensk politik*, Stockholm: Akademilitteratur.

Wittrock, Björn & Stefan Lindström (1984), *De stora programmens tid:
Forskning och energi i svensk politik*, Stockholm: Akademilitteratur.

Wollmann, Helmut, 2003, *Public Sector Reform and Evaluation: Toward a
Third Wave of Evaluation?* Paper presented to RC 32 within IPSA World
Congress, Durban, June 28-July 4, 2003.

Øgård, Morten (2000) ”New Public Management – markedet som redningsplanke?” teoksessa Harald Baldersheim och Lawrence E. Rose, red., *Det kommunale laboratorium: Teoretiska perspektiver på lokal politikk og organisering*, 27-52, Bergen: Fagbokforlaget.

Österberg, Richard (2003) *Contracting Out Public Services: An Evaluation of the Public Consequences of Opening up Routine Road Maintenance to Competition*, Stockholm: Royal Institute of Technology, Dept of Infrastructure.