

Tutkia vai tarkastaa?

Arviointitutkimus ja tarkastustoiminta hyvinvointipolitiikan välineinä

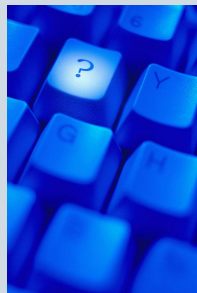
Valtiontalouden tarkastusviraston järjestämä seminaari
*Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen:
 tutkimusta, arviointia vai hallintaa?*
 13.1.2010 ke klo 12.45-13.00, Eduskunnan auditorio
 Marketta Rajavaara
 Professori / Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos
 Johtava tutkija / Kelan tutkimusosasto
 marketta.rajavaara@helsinki.fi
 marketta.rajavaara@kela.fi

Julkaisuja



Alustuksen tarkoitukset

- Arviointi – arviointitutkimus?
- Vaikutus – vaikuttavuus?
- Vaikuttavuus, tavoiteperusteisuus ja kausaalisuus?
- Vaikuttavuus arvioinnin / tarkastuksen kohteena?



Miksi pohtia vaikuttavuuden arvioinnin ja tarkastuksen suhdetta?

“Audit Society” (Power 1997)
 Tarkastustoiminta on entistä tutkimuksellisempaa ja toisaalta tutkimus ja hyvinvointipolitiikan toimeenpano sisältävät entistä enemmän auditoinnin ja tarkastustoiminnan piirteitä.

“Transgressiivisuus” (Nowotny, Scott ja Gibbons, 2004)
 Tieteen, yhteiskunnan, hyvinvointivallan, yksityisen ja julkisen rajat ovat jatkuvasti hämärtyneet.
 Avoimet tiedontuotantojärjestelmät: tieto tuotetaan yhä useammin käyttöympäristössään ja on kaikille avointa.
 Kaksi tiedontuotantomallia (Mode 1 ja Mode 2)
 Tutkimuksen ja ei-tutkimuksen suhde on veteen piirretty viiva.

Arviointi ja arviointitutkimus?

- Arviointi vakiintui 1990-luvulla suomalaisen hallintoon, eurooppalaisittain vertaillen melko myöhään (Furubo & Sandahl 2002). Euroopan unioniin liittymisen myötä arvioinnin osaamisesta tuli keskeistä.
- Arviointi edellyttää aina empiiristä tiedonhankintaa, ja siinä on kyse arvioitavan toiminnan arvon tai ansioiden määrittämisestä (*merit, worth, and value*, Scriven 1991) joidenkin valittujen, julkaistujen kriteerien perusteella (House 1993).
- Arviointitutkimus on ymmärretty alun perin lähinnä *vaikutusten* arviointina, mutta vähitellen arviointikohteet ovat laajentuneet.
- Arviointitutkimusta tehdään ja opetetaan Suomessa useilla aloilla (kuten hallinto-, politiikka-, talous-, insinööri-, terveys-, sosiaali- ja käyttäytymistieteet) eikä se ole yliopistollinen oppiaine (vrt. USA/Kanada). Yliopistojen täydennyskoulutukset ovat olleet keskeisiä.
- Arvioinnin ja arviointitutkimuksen eroa on vaikea määritellä.



Arvioinnin tarkoitukset

(Chelimsky 1997)



- Evaluation for accountability (Tilivelvollisuusarviointi)
- Evaluation for development (Kehittävä arviointi)
- Evaluation for knowledge (“Arviointitutkimus”)
- (Evaluation for governance) Arviointi monimuotoistuvan hallinnan tukena

Vaikutusten kysymyksiä on esitetty yhtä kauan kuin on harjoitettu sosiaalipolitiikkaa

"...on täysin mahdollista tieteellisesti verrata jonkin järjestelyn, lain tai laitoksen tarkoitusta ja sen tosiasiallista vaikutusta. Tällainen vertailu vie itsestään tarkoituksenmukaisuuden arvostelemiseen, yhtä kaikki esitetäänkö tämä arvostelu selvin sanoin, vai annetaanko sen ainoastaan käydä itsestään näkyviin tosiasiajn rinnastamisesta." (Eino Kuusi 1931, 32.)

Vaikuttavuus ilmaantui osaksi hyvinvointivaltion hallintaa 1980-luvulla

Hallinnan muutokset 1980-luvulta alkaen

- Markkinaehtoisuus ja uusi julkisjohtaminen
- Jalkiekspansiivinen hyvinvointivaltio
- *Governance*: globaali ja paikallinen
- Toimijoiden vastuullistaminen tilivelvollisiksi
- Tilaaja-tuottajamalli on muuttanut luottamussuhteiden edellytyksiä
- Etuus- ja palvelujärjestelmien uudistaminen
- (Veronmaksaja)kansalaisen näkökulma "value for money"



Vaikuttavuutta edellytetään, kun kyseessä ovat:

- **uudistukset, ohjelmat, kokeilut, kehityshankkeet**
- **palvelut, ei toimeentuloturva**
- **selektiiviset ja tarveharkintaiset, ei universaalit palvelut**
- **palvelut, joiden avulla edistetään ihmisen työ- ja toimintakykyä, ei hoivapalvelut**
- **tilaaja-tuottajamallilla hankitut palvelut**

	Google-haku 25.11.2008 täsmällisellä ilmauksella "x:n vaikuttavuus"
Koulutus	1990
Kuntoutus	1210
Työvoimakoulutus	247
Fysioterapia	132
Psykoterapia	78
Sosiaalityö	50
Toimintaterapia	40
Päihdetyö/huolto	26
Lastensuojelu	26
Vanhustyö/Vanhusten huolto	3
Päivähoito	2
Kotipalvelu	0
Toimeentulotuki	0
Asumistuki	0
Sairauspäiväraha	0

Tulonsiirtojen vaikutuksia voidaan myös arvioida

- Allokatiiviset vaikutukset,
- Distributiiviset vaikutukset
- Voidaanko arvioida tulonsiirtojen vaikuttavuutta?
- Entä kun palveluja kehitetään tulonsiirroiksi (esim. palveluseteli, henkilökohtaiset budjetit)?

Vaikuttavuus?

- Ei ole vain yhtä määritelmää siitä, mitä vaikuttavuus on.
- Vaikuttavuus on sopimuksenvarainen käsite.
- Vaikuttavuus on tavallisimmin sitä, miten hyvin jokin uudistus, palvelu, interventio tai toiminto saavuttaa tavoitteensa.
- Vaikuttavuus esitetään politiikan ja hallinnon kielenkäytössä teleologisena käsitteenä, päämäärän luonteisena asiana ilman viittausta asioihin, joita tavoitellaan.

"Vaikutusten ja vaikuttavuuden järjestytyliit"

Vaikuttavuutta ennustavat tekijät

Vaikuttavuus katsausten evidenssinä

Vaikuttavuus läpinäkyvyytenä

Asiakasvaikutukset dialogissa/ vuorovaikutuksessa

Vaikuttavuus osana tuloksellisuutta

Vaikutukset tavoitteiden saavuttamisena

Vaikutukset tarpeiden tyydyttymisenä

Vaikutukset kausaalisena syy-seuraussuhteena

Vaikutukset sosiaalipoliittisena tarkoituksenmukaisuutena

Vaikutusten ennakointi 2000=>
Näyttöperusteinen 1990=>
Auditointi 1990=>
Vuorovaikutteinen 1980-1990=>
Tuloksellisuus 1980=>
Tavoiteperusteinen 1960=>
Tarveperusteinen 1960=>
Kokeellinen 1950 =>
Tilastollinen (rekisteriperusteinen) 1880=>

Vaikutukset

- Tavoitellut ja tavoittelemattomat
- Odotetut ja odottamattomat
- Myönteiset ja kielteiset
- Lyhyt- ja pitkäkestoiset
- Asiakasvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset
- Määrälliset ja laadulliset vaikutukset
- Subjektiviiset ja objektiiviset vaikutukset
- Ulkoisvaikutukset

Vaikutusten tasot (Scotti 2004)

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Toiminnot (activities) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Mitä teemme saadaksemme aikaan meiltä odotetut vaikutukset? |
| ↓ | ↓ |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Tuotokset (outputs) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Mitkä asiat osoittavat, että olemme tehneet tämän? |
| ↓ | ↓ |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Vaikutukset (outcomes) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Mitä tapahtuu tekemistemme seurauksena? |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Välittömät vaikutukset (immediate) ■ Välitason vaikutukset (intermediate) ■ Viimesijaiset vaikutukset (ultimate) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Asiat, joita voimme hallita ■ Asiat, joihin vaikutamme ■ Asiat, joihin annamme panoksemme |

Vaikuttavuuden arviointiin on kehitetty kahdenlaisia ideoita

Päämääräideat Tilastollinen/rekisteriperusteinen Tavoiteperusteinen Tarveperusteinen Tuloksellisuus (Vuorovaikutteinen) Auditointi	Normatiivisia uskomuksia	Poliittikan tavoitteita ja arvopäämääriä - Hyvinvointi - Työllisyys - Kilpailukyky
Keinoideat Kokeellinen Näyttöperusteinen Ennakointi	Kausaalisia uskomuksia	Konkreettisia toimintasuosituksia

Vrt. Björklund, Liisa (2008) Kannustaminen ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa, sivu 335.

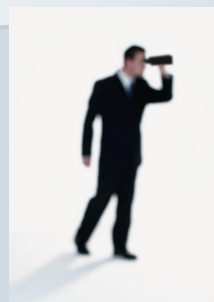
Vaikuttavuuden peruskysymykset



Mihin halutaan vaikuttaa?
NORMATIIVISUUS

Miten halutaan vaikuttaa?
KAUSAALISUUS

Päämäärät ja tavoitteet vaikuttavuuden arvioinnissa



- Onko päämääriä tai tavoitteita mainittu?
- Ovatko tavoitteet riittävän spesifejä vai epämääräisiä?
- Kenen tavoitteet lähtökohtana?
- Ovatko tavoitteet olennaisia?
- Ovatko tavoitteet realistisia ja saavutettavissa?
- Entä kun tavoitteet muuttuvat?
- Julkitavoitteet – piilotavoitteet?
- Ei-tarkoitettut vaikutukset?

Vaikuttavuudella vastuullistetaan toimijat muotoilemaan itse tavoitteet

- "Vaikka meillä on jokaisella jonkinlainen käsitys siitä, mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan, on se käsitteenä kuitenkin epämääräinen. Näyttäisi siltä, että epämääräisyys on tarkoituksellista: merkitys hukutetaan abstraktiin hallinnolliseen retoriikkaan siten, että *ei enää anneta selkeitä normeja siitä, mitä ja miten asioita pitäisi tehdä, vaan sen sijaan säilytetään poliittinen vastuu asioiden toimeenpanosta epäsuorasti toimijoille muotoilemalla strategiset tavoitteet epämääräisesti.*"
- Reijo Sund: Vaikuttavuuden monet kasvat, Sosiaalilaaketeellinen aikakauslehti 4/2008



Vaikuttavuuden kriteerit eivät ole neutraaleja

– ovatko niiden taustalla halut vai arvot?



- Esimerkiksi *terveys, työllisyys?*
- Joillakin asioilla on itseisarvo tai "finaalinen arvo" asian itsensä takia ilman muunlaista hyötyä.
- "*Heikossa arvottamisessa* jonkin haluaminen on riittävä kriteeri "hyvyydelle", kun taas *vahvassa arvottamisessa* on tilaa "hyvälle" tai muille arvottaville termeille, joiden suhteen ei ole riittävää, että asiaa halutaan.
- Heikko arvottaminen on haluperustaista, ja vahva arvottaminen arvoperustaista.

(Laitinen, Arto: Itseenä tulkitseva eläin. Charles Taylor ja filosofinen ihmistutkimus, 2009)

Vaikuttavuuden arvioinnin ja tarkastuksen eroja?

- | | |
|---|---|
| ■ Arviointitutkimus | ■ Tarkastustoiminta |
| ■ Toteuttajan riippumattomuus epävarma | ■ Toteuttajan riippumattomuus selkeä |
| ■ Toteutuu projektirakenteissa | ■ Toteutuu pysyvissä rakenteissa projektiluonteisesti |
| ■ Sisäistä ja ulkoista | ■ Ulkoista |
| ■ Uudistusten ja kehittämistyön tietoperusteinen tukeminen, tiedon kumuloiminen | ■ Toimijoiden vastuuttaminen |
| ■ Hyödyntäminen epävarmaa | ■ Hyödyntäminen varmempaa? |

Vaikuttavuuden arvioinnin ja tarkastuksen yhteisiä haasteita

- Julkisten palvelujen hallinnan muutokset
- Evidenssiperustaisuus: empiirisen tiedonhankinnan keskeisyys
- Arvottaminen: vaikuttavuuden kriteerit, mikä on "tarkoituksenmukaista"?
- Vaikutukset ovat aina osin ennakoimattomia
- Erityisosaaminen ja koulutus riittämätöntä
- Standardit, eettiset ohjeet väljiä
- Laadunhallinta epäselvää
- Pitkän aikavälin vaikuttavuustiedon tarve
- Vaikuttavuustiedon kustannukset
- Tiedon hyödyntämisen epävarmuus
- Varottava liian instrumentaalista näkemystä hyvinvointipolitiikan toimeenpanosta ja politiikan ja tutkimuksen suhteesta

Vaikuttavuushallinnan pulmia

- Agenti-päämissuhde: "Tehkää heille jotain ja osoittakaa tehneenne se vaikuttavasti."
- Hyvinvointivaltiosta asiamiesvaltioksi
- Veronmaksajan, ei palvelun käyttäjän tietoa?
- Palvelun käyttäjän tyytyväisyys ja vaikuttavuus ovat eri asioita.
- Päämäärät ja tavoitteet ovat kadoksissa?
- Vain toimijat, jotka panostavat tietoon, voivat osoittaa vaikuttavuuttaan?
- Vahvat tietokulttuurit määrittelevät sen, millaiseen tietoon tukeudutaan?
- Utillitarismin rajat – vain hyöty ratkaisee?



YHTEENVETO

Vaikuttavuusyhteiskunta on pohjimmiltaan monenlaisten "vaikuttavuuksien" yhteiskunta, jossa ei ole vain yhdenlaisia sääntöjä pätevään tietoon.