



Marketta Rajavaara

Vaikuttavuusyhteiskunta

Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen



Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2007

Marketta Rajavaara

Vaikuttavuusyhteiskunta

Sosiaalisten olojen arvostelusta

vaikutusten todentamiseen

Kirjoittaja
Marketta Rajavaara, VTL
Kela, Tutkimusosasto
marketta.rajavaara@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

ISBN 978-951-669-733-1 (nid.)
ISBN 978-951-669-734-8 (pdf)
ISSN 1238-5050

Vammalan Kirjapaino Oy
Vammala 2007

Tiivistelmä

Rajavaara M. **Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen.**

Helsinki: Kela, Tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84, 2007. 240 s.

ISBN 978-951-669-733-1 (nid.), 978-951-669-734-8 (pdf).

Arvioinnin käytännöt ovat levinneet laajasti suomalaiseen yhteiskuntaan ja hyvinvointivaltion hallintaan. Samalla vaikuttavuuden käsite on saanut sananvaltaa hyvinvointivaltion toiminnoissa. Tutkimuksen kohteena on ”vaikuttavuusyhteiskunnan” ilmaantuminen eli kysymys siitä, miten sosiaalipolitiikkaa ja hyvinvointivaltion käytäntöjä alettiin tarkastella vaikuttavuuden käsitteen avulla. Sosiaalista imaginaatiota koskevat tarkastelut, Michel Foucault’n näkemykset nykyisen historiasta, hallinnallisuudesta ja genealogisesta ja arkeologisesta tutkimuksesta sekä Ian Hackingin käsitykset dynamisesta nominalismista ja järkeilytyyleistä ovat olleet keskeisiä käsitteellisiä ja metodologisia lähtökohtia tutkimuksessa. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään Luc Boltanskin ja Laurent Thévenot’n ideoita toimijoiden arvojärjestyksistä. Arviointi ymmärretään yleensä erilliseksi tietokulttuuriksi tai käytännöksi, mutta tutkimuksessa se jäsennetään tiedonmuodostukseksi, jota sisältyy hallinnon ja eri tieteenalojen käytäntöihin. Tutkimuksessa analysoidaan vaikutusten tietokäytäntöjen ja järkeilytylien ilmaantumista yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen välityksellä. Tutkimuksessa käytetään tapausesimerkkejä, jotka ovat sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön vaikutusten ja laadun arviointiin liittyviä ajankohtaisraportteja tai akateemisia opinnäytteitä. Sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion muotoilua koskeviin diskursseihin on aina sisältynyt epävarmuutta ja epäluottamusta hyvinvointipolitiikkojen vaikutuksista, vaikka vaikutukset ovat olleet miltei näkymätön teema tutkimuksessa. Tutkimuksessa osoitetaan, että hyvinvointivaltion hallintaan on ilmaantunut kahdeksan vaikutusten arvioinnin järkeilytyyliä: tilastollinen, tavoiteperusteinen, tarveperusteinen, kokeellinen, vuorovaikutteinen, tuloksellisuuden ja auditoinnin sekä näyttöperusteinen järkeilytyyli. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimus on osallistunut vaihtelevin tavoin vaikutusten tietokäytäntöjen aikaansaamiseen. 1980-luvun lopulla alkaneessa hyvinvointivaltion suunnanmuutoksessa palvelujen markkinaehtoisuutta alettiin lisätä, julkisia hyvinvointitehtäviä ryhdyttiin kaventamaan ja uuden julkisjohtamisen (New Public Management) toimintamallit tulivat käyttöön. Muutokset merkitsivät vaikuttavuuden käsitteen läpimurtoa sekä uusien tilivelvollisuuden käytäntöjen eli tuloksellisuuden ja auditoinnin sekä näyttöperusteisen järkeilytyylin voimistumista hallinnoinnissa. Yhteiskuntatutkimus ja arviointi ovat tulleet toisistaan riippuvaisiksi, vaikka myös näiden tietomuotojen eriytymistä on tapahtunut.

Avainsanat: arviointi, vaikuttavuus, sosiaalipolitiikka, hyvinvointivaltio, julkiset palvelut, tiedonsosiologia

Sammandrag

Rajavaara M. **Det effektutvärderande samhället. Från utredning av sociala förhållanden till verifiering av effekter.** Helsingfors: FPA, Forskningsavdelningen, Social trygghet och hälsa: undersökningar 84, 2007. 240 s. ISBN 978-951-669-733-1 (inh.), 978-951-669-734-8 (pdf).

Utvärdering är ett förfarande som har fått en omfattande spridning i det finländska samhället och i styrningen av välfärdsstaten. ”Effekter” har samtidigt blivit ett viktigt organiserande begrepp inom välfärdsstatens service och aktiviteter. Huvudsyftet med undersökningen är att reda ut hur ”det effektutvärderande samhället” uppstod inom den finländska välfärdsstaten. Hur började man utvärdera socialpolitik och välfärdsstatens praxis utgående från effekter? Diskussioner om social imagination, Michel Foucaults synpunkter om nutidens historia, governmentaltitet, genealogi och arkeologi samt Ian Hackings idéer om dynamisk nominalism och resonemangsstilar har varit centrala begreppsliga och metodologiska utgångspunkter i undersökningen. Härutöver används Luc Boltanskis och Laurent Thévenots idéer om hur olika regimer för utvärdering blir betydelsefulla i aktörers sociala interaktion. Vanligtvis uppfattas utvärdering som en autonom epistemisk kultur och praktik, men i denna undersökning behandlas utvärdering som kunskapsproduktion som ingår i många olika epistemiska kulturer, t.ex. i administrativ och vetenskaplig praxis. Analysen inriktas på hur frågor om effekter av socialpolitik och resonemangsstilar har blivit aktuella inom de akademiska disciplinerna samhällspolitik, socialpolitik och socialt arbete. Fallstudier, vilka representerar diskurser och forskning speciellt inriktad på effekt- och kvalitetsutvärdering av social service och socialt arbete, används i undersökningen. Osäkerhet om och misstroende mot välfärdspolitikens effekter har alltid ingått i diskurser om utvecklandet av socialpolitiken och utformningen av välfärdsstaten, trots att temat varit nästan osynligt inom forskningen. Småningom har åtta resonemangsstilar kring effekter uppkommit i välfärdsstaten: statistisk, målbaserad, behovsbaserad, experimentell, interaktionsorienterad, resultatstyrd, auditeringsbaserad samt evidensbaserad resonemangsstil. Dessa har etablerats på olika sätt. Forskare i socialpolitik och socialt arbete har på varierande sätt deltagit i utformningen av kunskapspraxis för effektutvärderingar. Då reformeringen av välfärdsstaten startade i slutet av 1980-talet var avsikten att öka marknadsorienteringen, minska den offentliga sektorns välfärdsuppgifter och ta ledningsmetoder hämtade från New Public Management (NPM) i bruk. Begreppet ”effekter” fick sitt genombrott, och den evidensbaserade resonemangsstilen och nya epistemiska praxisar med betoningen på redovisningsskyldighet (resultatstyrning och auditering) uppkom. Förändringar inom vetenskapen och välfärdsstaten har inneburit att samhällsforskning och utvärdering har blivit starkt beroende av varandra, även om det också finns tendenser till differentiering mellan dessa kunskapsformer.

Nyckelord: utvärdering, effekter, socialpolitik, välfärdsstat, offentliga tjänster, kunskapssociologi

Abstract

Rajavaara M. **The outcome-oriented society. Styles of reasoning about the outcomes in social policy.** Helsinki: The Social Insurance Institution, Finland (Kela), Research Department, Studies in social security and health 84, 2007. 240 pp. ISBN 978-951-669-733-1 (print), 978-951-669-734-8 (pdf).

Evaluation practices have pervaded the Finnish society and welfare state. At the same time the term “effectiveness” has become a powerful organising concept in welfare state activities. The aim of the study is to analyse how the “outcome-oriented society” came into being through historical processes, to answer the question of how social policy and welfare state practices were brought under the governance of the concept of “effectiveness”. Discussions about social imagination, Michel Foucault’s conceptions of the “history of the present” and of governmentality, genealogy and archaeology, along with Ian Hacking’s notions of dynamic nominalism and styles of reasoning, are used as the conceptual and methodological starting points for the study. In addition, Luc Boltanski’s and Laurent Thévenot’s ideas of “orders of worth”, regimes of evaluation in everyday life, are employed. Usually, evaluation is conceptualised as an autonomous epistemic culture and practice (evaluation as epistemic practice), but evaluation is here understood as knowledge-creation processes elementary to different epistemic practices (evaluation in epistemic practices). The emergence of epistemic cultures and styles of reasoning about the effectiveness or impacts of welfare state activities are analysed through Finnish social policy and social work research. The study uses case studies which represent debates and empirical research dealing with the effectiveness and quality of social services and social work. While uncertainty and doubts over the effects and consequences of welfare policies have always been present in discourses about social policy, the theme has not been acknowledged much in social policy research. To resolve these uncertainties, eight styles of reasoning about such effects have emerged over time. These are the statistical, goal-based, needs-based, experimental, interaction-based, performance measurement, auditing and evidence-based styles of reasoning. Social policy research has contributed in various ways to the creation of these epistemic practices. The transformation of the welfare state, starting at the end of 1980s, increased market-orientation and trimmed public welfare responsibilities, and led to the adoption of the New Public Management (NPM) style of leadership. Due to these developments the concept of effectiveness made a breakthrough, and new accountabilities – with their knowledge tools for performance measurement and auditing – and evidence-based styles of reasoning became more dominant in the ruling of the welfare state. Social sciences and evaluation have developed a heteronomous relation with each other, although there still remain divergent tendencies between them.

Key words: evaluation, effectiveness, social policy, welfare state, public services, sociology of knowledge

ALKUSANAT

Hyvinvointivaltiota ja sosiaalipolitiikkaa on alettu tarkastella yhä useammin arvioinnin keinoin. Vaikuttavuuden käsitteen läpimurto hyvinvointivaltion hallinnoinnissa ilmentää tätä muutosta. Minua kiinnosti tätä tutkimusta tehdessäni mahdollisuus paneutua asiaan toisenlaisesta näkökulmasta: olisiko arviointia ja vaikuttavuuden käsitteen lisääntynyttä sananvaltaa mahdollista tarkastella sosiaalipolitiikan tutkimuksen välityksellä? Työpaikassani Kelan tutkimusosastossa sosiaaliturvan ja kuntoutuksen tarpeita, toimivuutta ja vaikutuksia käsittelevien tutkimusten käynnistäminen, suunnittelu, ohjaus ja toteutus sisältyvät kiinteästi työtehtäviini. Tästä syystä minusta oli tarpeellista hankkia lisää ymmärrystä siitä, millaisista asioista arvioinnin ja vaikuttavuustiedon kysynnän lisääntymisessä on kyse.

Olen toiminut vuosien aikana monenlaisissa sosiaaliturvan, sosiaalipalvelujen, sosiaalityön ja kuntoutuksen tutkimus-, kehittämis-, arviointi-, koulutus- ja johtamistehtävissä. En pysty siten luettelemaan kaikkia ihmisiä, joiden kanssa keskustellessa tämän tutkimuksen ideat kehkeytyivät. Sen sijaan osaan vastata paremmin siihen, keiden tuella tutkimus tuli valmiiksi. Risto Eräsaaren huomaavainen ja innostava ohjaustuki, Katri Hellstenin kanssa käydyt keskustelut hyvinvointivaltion muutoksista ja Evert Vedungin kanssa harrastettu yhteinen arviointi-ihmettely palauttivat minut kirjoitusvireeseen tilanteissa, joissa olin harhautua muihin puuhiin. Raija Julkusta ja Pauli Kettusta kiitän paneutuvista, motivoivista ja asiantuntevista esitarkastuslausunnoista. Tuija Kotiranta, Synnöve Karvinen-Niinikoski ja Paavo Rissanen ovat olleet merkityksellisiä keskustelukumppaneita sekä tämän työn kannalta että muutoinkin. Mikael Forssia, Jouko Kajanojaa ja Timo Klaukkaa kiitän siitä, että he ovat pitäneet vaikuttavuuden kysymysten pohdintaa keskeisenä Kelan tutkimuksessa. Kelan tietopalvelusta olen saanut apua julkaisujen hankinnassa ja lisäksi vielä hyvän mielen. Lämpimät kiitokset myös Airi Pentzinille, Tarja Hyväriselle, Henrik Jussilalle, Eeva-Kaisa Keinäselle, Ritva Salavirrälle, Maini Tulokkaalle, Annika Cavoniukselle ja Harri Lipiäiselle tutkimuksen saattamisesta julkaisukuntoon.

Tutkimus syntyi Kelan tutkimusosastossa ja Ruskeasuolla keittiön pöydän ääressä. Työhuoneen ovensuussa huomaavaisesti kurkistelevat työtoverit olivat suurenmoinen ilon aihe tutkimustyön tylsinä tai epävarmoina hetkinä, ja työyhteisön monitieteinen osaaminen on ollut avuksi arvioinnin kysymyksiä pohtiessani. Myöhäisillan keskustelut keittiössä puolisoni Reijo Työrinon kanssa muistuttivat minua jatkuvasti siitä, miten tärkeää on haluta tietää ja miten tärkeitä ovat monet muut asiat.

Helsingissä helmikuussa 2007

Marketta Rajavaara

SISÄLTÖ

| | |
|--|----|
| 1 VAIKUTTAVUUSYHTEISKUNTA? | 11 |
| Arvioinnin läpimurto | 11 |
| Vaikuttavuuden sananvalta | 14 |
| Tiedonhalun moniselitteisyys | 17 |
| Kuvittelunvaraisuus | 21 |
| Episteemiset käytännöt..... | 23 |
| Hallinnan epävarmuus | 25 |
| Tutkimuksen lähtökohdat ja kysymyksenasettelu..... | 29 |
| Tutkimuksen eteneminen | 36 |
| 2 ARVIOINTI TIETOKÄYTÄNTÖNÄ | 38 |
| Arvioinnin historiakatsaukset..... | 38 |
| Suomi arvioinnin kartalla | 40 |
| Historiaväitteiden ongelmallisuus..... | 43 |
| Määritelmien yli tulviva arviointi..... | 45 |
| Arvottaminen..... | 48 |
| Hyödynnettävyys | 50 |
| Yhteiskuntatieteelliset lähtökohdat | 51 |
| Arvioinnin yleisen logiikan etsinnästä tietokäytäntöihin | 54 |
| 3 ARVIOINTI SOSIAALIPOLITIIKAN TUTKIMUKSESSA – METODOLOGISIA NÄKÖKOHTIA | 56 |
| Arviointi ajankohtaiskeskustelussa..... | 56 |
| Ajankohtaiskeskustelu ja empiirinen tutkimus tietokäytäntöinä..... | 58 |
| Hallinnallisuus ja genealoginen ote..... | 62 |
| Diskursiivinen muodostelma ja arkeologinen ote | 65 |
| Järkeilytyylit | 68 |
| Arvojärjestykset | 69 |
| Ajankohtaispuheenvuorojen ja tutkimusten analyysiin | 72 |
| 4 TARKOITUKSENMUKAINEN YHTEISKUNTA | 77 |
| Vaikutukset varhaisessa sosiaalipolitiikassa..... | 77 |
| Väestön olot ja yhteiskunnan etu keskustelun kohteena | 77 |
| Sosiaalireformistinen hallinnallisuus | 79 |
| Sosiaalisten olojen arvostelu..... | 80 |
| Vaikutus sosiaalipoliittisena tarkoituksenmukaisuutena | 81 |
| Tilastollinen järkeilytyyli | 83 |
| Valistuneen sivistyneistön varassa | 84 |
| Tiedon ja hallinnan erillisyyteen | 85 |
| Kiista arvottamisesta | 86 |
| Tapausesimerkki: Kunnallinen lastensuojelutyö sosiaalisen sopeutumisen edistäjänä..... | 90 |
| Arviointi hyvinvointivaltiota edeltäneessä sosiaalipolitiikassa | 97 |

| | |
|--|-----|
| 5 TAVOITE- JA LABORATORIOYHTEISKUNTA | 99 |
| Vaikutukset hyvinvointivaltiota laajennettaessa..... | 99 |
| Hyvinvointivaltion päämäärät keskustelun kohteena | 101 |
| Rationaalisen yhteiskuntapolitiikan hallinnallisuus | 103 |
| Tavoiteperusteinen järkeilytyyli | 105 |
| Tarveperusteinen järkeilytyyli..... | 108 |
| Kokeellinen järkeilytyyli | 109 |
| Suunnittelua ja tutkimusta vakiinnutetaan..... | 111 |
| Sosiaaliteknotieteen sudenkuoppa..... | 113 |
| Tapausesimerkki: Sydäninfarktipotilaan kuntoutusura erityisesti sosiaaliryönnön näkökulmasta tarkasteltuna..... | 117 |
| Arviointi rationaalisessa yhteiskuntapolitiikassa..... | 122 |
| 6 TULOSOHJATTU YHTEISKUNTA | 126 |
| Hyvinvointivaltion käänne | 126 |
| Tuloksellisuuden käsitteet käyttöön | 129 |
| Sosiaalipoliitikot vaikuttavuutta tarkastelemassa | 131 |
| Pandoran lipas avataan..... | 131 |
| Uuden tietokäytännön pakko..... | 132 |
| Riskien tarkastelua | 134 |
| Arvioinnin käsitteet käyttöön | 137 |
| Vaikuttavuuden kohde: instituutioista projekteihin | 138 |
| Uudenlaisen vaikutusjärkeilyn mahdollisuudet | 140 |
| Arvioinnin toimijat työyhteisöistä | 141 |
| Tuloksellisuuden järkeilytyyli | 142 |
| 7 VUOROVAIKUTTEINEN YHTEISKUNTA | 145 |
| Paikallisen ja epävirallisen käänne | 145 |
| Tapausesimerkki: Tavallisesta perheestä tapaukseksi..... | 147 |
| Vuorovaikutteinen järkeilytyyli | 151 |
| Projektien vaihtoehdottomuus | 153 |
| 8 AUDITOIVA YHTEISKUNTA | 155 |
| Sosiaalipoliitikot ottavat laatuhaasteen | 155 |
| Laadun taivutukseen | 155 |
| Laadulla palveluja turvaamaan..... | 158 |
| Laadun subjektien ja välineiden järkeilyä..... | 159 |
| Tapausesimerkki: Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne..... | 161 |
| Auditoinnin järkeilytyyli | 164 |
| Arvojärjestysten yhteensovittamattomuus?..... | 167 |
| Laadusta vaikuttavuuteen?..... | 169 |
| 9 VAIKUTTAVA HYVINVOINTIVALTIO? | 170 |
| Vaikutuksista vaikuttavuuteen | 170 |
| Vaikutusten ja vaikuttavuuden järkeilytyylit..... | 171 |

| | |
|--|------------|
| Vaikuttavuuden ilmaantumisen taustatekijöitä | 176 |
| Vaikuttavuuden piilomoraali..... | 181 |
| Hyvinvointivaltio asiamiesvaltiona..... | 183 |
| Vaikuttavuus ja universaali sosiaalipolitiikka..... | 185 |
| Tiedolliset auktoriteetit ja tiedon pätevyys..... | 185 |
| Vaikuttavuusyhteiskunnan vesittäminen..... | 189 |
| 10 PANDORAN LIPAS JÄÄ AVOIMEKSI..... | 191 |
| KIRJALLISUUS..... | 201 |
| LIITE. TAPAUSESIMERKIT AIKAJÄRJESTYKSESSÄ | 239 |

TAULUKOT

| | |
|---|-----|
| Taulukko 1. Arvioinnin kehittämisen sisäiset ja ulkoiset paineet eri maissa..... | 41 |
| Taulukko 2. Arvojärjestykset..... | 71 |
| Taulukko 3. Konkreettisen sosiaalitutkimuksen diskurssi ja vaikutuksen järkeilytyyli..... | 97 |
| Taulukko 4. Yhteiskuntasuunnittelun diskurssi ja vaikutusten järkeilytyylit..... | 123 |
| Taulukko 5. Tuloksellisuuden järkeilytyyli..... | 143 |
| Taulukko 6. Vuorovaikutteinen järkeilytyyli..... | 153 |
| Taulukko 7. Auditoinnin järkeilytyyli..... | 166 |
| Taulukko 8. Laadun kehittämisen näkökulmat..... | 168 |
| Taulukko 9. Vaikutusten ja vaikuttavuuden järkeilytyylit..... | 172 |

Kaikki ihmiset tavoittelevat luonnostaan tietämistä.

(Aristoteles, VI Metafysiikka 980a21)

Miten voisi olla Puhdasta Oppia,
oppiminen itsessään aina likaista,
on oltava valmis tahraamaan itsensä tietääkseen.

(Ote Arto Mellerin runosta Kirjaimien murtumisen aika, 1991)

1 VAIKUTTAVUUSYHTEISKUNTA?

Arvioinnin läpimurto

”Modernius on muuttunut globaalilla tasolla kokeelliseksi. Halusimme tai emme, olemme mukana suuressa kokeilussa, joka on yhtäältä oman inhimillisen toimintamme seurausta, mutta jota emme toisaalta pysty millään tavalla valvomaan. Kyse ei ole mistään laboratoriokokeesta, sillä me emme voi pakottaa tuloksia kiinteiden parametrien puitteisiin. Pikemminkin on kyse vaarallisesta seikkailusta, johon meidän on kaikkien osallistuttava, halusimme sitä tai emme.” (Giddens 1995a, 87.)

Jälkmodernia maailmaa luonnehditaan yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa käsitteillä epävarmuus, kompleksisuus, ambivalenssi, arvojen katoaminen, sidoksien murtuminen, yksilöllisyys, joustavuus, riskit, uhat, katkokset ja hallinnan mureneminen. Yhteiskuntatutkijoiden kuvaamassa jälkmodernin tilassa on muotoutunut myös toisenlainen sanasto. Siinä ovat avainsanoja vaikuttavuus, tuottavuus, taloudellisuus, suorituskyky, laatu, innovaatiokapasiteetti, tuloskortti, kustannustehokkuus, tiedonhallinta, läpinäkyvyys, evidenssi, tieteellinen näyttö, hyvät käytännöt, riskien hallinta, prosessit, kehittäminen, osallistaminen ja valtaistaminen. Nämä termit ovat arvioinnin sanastoa, joka on joustavaa, taipuisaa ja kaikkialle tarttuvaa. Sanasto laajenee ja sille muodostuu uusia alasanastoja, joihin turvaudutaan hyvinvointivaltion hallinnoinnissa, politiikanteossa, yrityselämässä, eri tieteenaloilla sekä ylikansallisen hallinnan yhteyksissä. Tämä sanasto kuvaa asiat hallittaviksi, ja toisinaan sen arvellaan lisääntyvän juuri tämän lupauksen vuoksi. Peter Millerin ja Nikolas Rosen (1993, 77–78) mukaan arviointi sisältää optimistisen käsityksen yhteiskunnan ohjauksen mahdollisuuksista, ja tästä syystä siitä on heidän mielestään tullut elimellinen osa hyvinvointivaltiohallinnointia.

Tässä tutkimuksessa paneudutaan arvioinnin sanastojen laajenemiseen hyvinvointivaltion toimintojen yhteydessä. Asiaan syvennyttään tarkastelemalla vaikuttavuuden käsitteen ilmaantumista. Arvioinnin sanastot eivät lisääny itsekseen vaan yhteiskunnallisten toimijoiden tiedon ja hallinnan toiveiden pohjalta. Yhteiskuntahistorioitsija ja -filosofi Michel Foucault’n (1997b) mukaan ”halu tietää” (*la volonté du savoir, the will to knowledge*) on keskeinen voima, joka säätelee yhteiskuntien kehitystä, niiden tietovarantoja sekä tietoa muodostavien ja hyödyntävien instituutioiden kehitystä. Tämän tiedonhalun johdosta kehittyy yhteiskunnallisten keskustelujen kenttiä, asiantuntijuuksia ja tiedonmuodostuksen käytäntöjä. Niissä määritellään tiedon kohteita, rajataan legitiimejä puhujia ja muodostetaan sääntöjä siitä, mitä kulloinkin hyväksytään tiedoksi. Tiedonhalun ympärille kehkeytyy instituutioita, oppialoja, teknologioita, tietojärjestelmiä sekä tiedon välityksen ja levittämisen kanavia. Kun ihmisten tiedonhalu etsii alituisesti uusia kohteita, sen ympärille kehkeytyneet diskursiiviset käytännöt, teknologiat ja instituutiot muuntuvat jatkuvasti toisenlaisiksi. Tiedonhalun suuntautuessa uusiin kohteisiin tietämisen historiasta tulee Foucault’n mukaan myös unohdusten ja katkosten historiaa.

Ihmisten ja yhteiskunnan hallintaan suuntautuva tiedonhalu näyttää viime vuosikymmeninä muuntuneen ennennäkemättömäksi vimmaksi arvioida hyvinvointivaltiollisia käytäntöjä. Arviointikäytännöt ovat levinneet Suomessa miltei kaikkiin hyvinvointivaltion toimintoihin, palveluihin ja etuuksiin. Kyse ei ole vain arvioinnin halusta vaan myös vaatimuksista, sillä lainsäädännössämme oli vuoden 2006 alussa ainakin 80 arviointiin velvoittavaa säädöstä. Ne koskevat esimerkiksi vaikutusten, laadun, toiminnan, vaarojen, suunnitelmien toteutumisen, palvelun ja hoidon tarpeiden, oppisuoritusten, tuotteiden ja henkilöiden arviointia. Arvioinnin velvoitteet on säädetty pääosin 1990- ja 2000-luvuilla. (<http://www.finlex.fi/fi/>, luettu 2.1.2006.)

Nykyisin kaikkien valtion virastojen ja laitosten tulee seurata toimintansa kustannuksia, toiminnallista tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta (Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta 19.12.2003/1216, 16 §). Lääninhallitusten tehtävänä on peruspalvelujen arviointi (Lääninhallituslaki 10.1.1997/22, 2 §). Kuntien tarkastuslautakuntien on arvioitava, ovatko valtuustojen asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet (Kuntalaki 17.3.1995/365, 71 §). Perusopetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin (Perusopetuslaki 21.8.1998/628, 21 §). Kelan edellytetään sosiaaliturvaa koskevien tehtävien ohella harjoittavan etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta sekä laativan tilastoja, arvioita ja ennusteita (Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731, 2 §). Ympäristövaikutuksia arvioidaan erillisen lain velvoittamana (Laki ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä 10.6.1994/468). Lisäksi arvioinnin velvoitteet on säädetty korkeakouluihin. Yliopistojen tulee arvioida koulutustaan, tutkimustaan sekä taiteellista toimintaansa ja niiden vaikuttavuutta. Yliopistojen on myös osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. (Yliopistolaki 27.6.1997/645, 5 §.) Ammattikorkeakoulujen tulee vastata järjestämänsä koulutuksen ja muun toimintansa laadun tasosta ja jatkuvasta kehittämisestä ja osallistua määräajoin ulkopuoliseen arviointiin (Ammattikorkeakoululaki 9.5.2003/351, 9 §).

Arvioinnin välttämättömyyttä painotetaan myös politiikkaohjelmissa, suosituksissa ja julkisten palvelujen kehittämissasiakirjoissa. Esimerkiksi Tuottavuudella tulevaisuuden -ohjelman (2000–2003) yhteydessä laaditussa Suomen Kuntaliiton, sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön keskustelualoitteessa arvioinnin vakuutetaan olevan keskeinen osatekijä kansallisen kilpailukyvyyn edistämässä ja ylläpitämisessä. Aloitteen mukaan julkisten palvelujen arvioinnin pitäisi tuottaa tietoa päätöksentekijöille, palvelujen tuottajille, kansalaisille sekä ympäröivälle yhteiskunnalle siitä, miten julkisessa palvelutuotantotehtävässä on onnistuttu. (Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia 2001, 6.) Kuntien peruspalvelujen arviointijärjestelmän kehittäminen on ollut painopisteenä Paavo Lipposen II hallituksen ja Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa (Niiranen ym. 2005b, 12). Suomen Kuntaliitto uudisti äskettäin vuonna 2000 antamansa suosituksen arvioinnista kuntien valtuustoille (Suositus valtuustotason arvioinnista 31/80, 2000; Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 17/80, 2006).

Arviointien kohdealueita ovat tällä hetkellä tiede, taide, koulutus, viestintä ja teknologia sekä tulonsiirrot ja palvelut¹. Arviointia kehitetään monenlaisissa hallinnan ympäristöissä, ammattilaisten tehtävissä ja tieteenaloilla. Sen juurruttamiseksi on luotu institutionaalisia järjestelyjä, kuten arviointiyksiköitä, asiantuntijaelimiä, työryhmiä ja kehitysohjelmia. Arviointia tukevia toimintayksiköitä on aikaansaatu siinä määrin, etteivät edes valtakunnan tasolla toimivat yksiköt ole helposti lueteltavissa².

Arvioinnin läpimurrossa on kyse monenlaisista muutoksista ja laajentumisesta. Ensinnäkin arvioinnin velvoitteet ovat lisääntyneet ja virallistuneet, ja ne kohdistuvat yhä useampiin ihmisiin. Vaatimuksia ilmaistaan lainsäädännössä, valtioneuvoston periaatepäätöksissä, tulosohjausasiakirjoissa, tarkastuskertomuksissa, hankesopimuksissa sekä ylikansallisten organisaatioiden strategioissa ja suosituksissa. Toiseksi arviointien tarkoitukset ja kohteet ovat moninaistuneet. Arviointeja tehdään esimerkiksi uudistusten vaikutusten seuraamiseksi, tulosohjauksen toteuttamiseksi, ohjelmien, projektien, palvelujen, etuuksien, organisaatioiden ja työyhteisöjen kehittämiseksi, henkilöstöpolitiikan ja palkkausjärjestelmien tueksi sekä tutkimustarkoituksissa. Arvioinnin kohteet voivat olla lähes mitä tahansa, kuten kokonaisia organisaatioita, palveluja, toimintaohjelmia, projekteja, työyhteisöjä, tarpeita, työsuorituksia, prosesseja ja aikaansaannoksia. Kolmanneksi arvioinnin käsiteala on laajentunut, ja yhä useammanlaisia hallinnon ja tiedonmuodostuksen käytäntöjä nimitetään arvioinniksi. Neljänneksi käytännöt ja menettelytavat, joihin arvioinnin käsitteellä viitataan, ovat tuntuvasti yleistyneet. Nykyisin on tuskin olemassa yhtään julkista organisaatiota, jossa ei tehtäisi arviointeja. Samalla arvioinnin kysymykset ovat synnyttäneet runsaasti uudenlaista yritystoimintaa, ”arviointiteollisuutta” (House 1993, 1; Simola & Rinne 2004). Viidenneksi arvioiva subjekti on laajentunut. Vielä 1990-luvulla sosiaalipalvelujen arvioinnin asiantuntijoina pidettiin vain akateemisia tutkijoita (esim. Näsänen 1998), mutta nykyisin arviointiosaamista levitetään kaikkien työntekijöiden keskuuteen (esim. Vataja & Kainulainen & Julkunen 2004).

Kokeellisen arvioinnin kehittymiseen vaikuttanut Donald Campbell (1969) arveli 1960-luvulla aluksi Yhdysvalloista ja vähitellen koko maailmasta kehittyvän suuren, yhteiskuntatieteiden menetelmiä hyödyntävän yhteiskunnallisten kokeiden laborato-

1 Vaikuttavuuden arvioinnin kohteena voivat olla esimerkiksi sosiaalityö, lääkintähelikopteritoiminta, yliopistojen alueellinen vaikuttavuus, maatalouden ympäristötuki, jätevero, poliisien päällystökoulutus, kirjastotoiminta, hankerahoitukset, mielenterveyskuntoutus, aikuiskoulutus, työvoimapolitiikka, potilaiden hoitoketjut, tietoverkot, opettajankoulutus, tietostrategiat, lastensuojelu, reumakirurgia, taidemuseotoiminta, teknologia, Kelan etuudet, dementia kuntoutus, tutkimustoiminta, perhekeskustoiminta ja kielikoulutus (tarkennettu Google-haku 5.4.2006 käsitteillä ”vaikuttavuuden arviointi”, yhteensä 33 900 osumaa).

2 Vuonna 1824 yleisenä revisionioikeutena ja -konttorina perustetun Valtiontalouden tarkastusviraston asemaa korostettiin siirtämällä se vuonna 2001 eduskunnan alaiseksi. Valtioneuvoston yhteyteen perustettiin vuonna 2004 controller-toiminto valtion talouden ja toiminnan ohjauksen, raportoinnin ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten. Stakesissa toimii useita arviointia edistäviä ryhmiä, kuten FinSoc (sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä), FinOHTA (terveydenhuollon menetelmien arviointiyksikkö), Terveystaloustieteen keskus CHESS sekä vaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuuden tutkimusryhmä. Arviointia edistetään myös vuonna 2002 toimintansa aloittaneissa sosiaalialan osaamiskesköksissä. Koulutuksen alueella toimivat Korkeakoulutuksen arviointineuvosto (KKA) ja Koulutuksen arviointineuvosto. Kuntien ja kuntayhtymien arvioinnin osaamista edistetään muun muassa Suomen Kuntaliitossa. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen arviointia kehitetään Sosiaaliturvan keskusliiton ja Terveiden edistämisen keskuksen kehittämishankkeessa (JÄRVI-hanke 2005). Vuonna 1999 perustettiin Suomen arviointiyhdistys (Finnish Evaluation Society FES). Näitä kansallisia arviointiyhdistyksiä on viime vuosina perustettu useimpiin Euroopan maihin.

rion (ks. myös Campbell & Russo 1999). Samanlaiseen suuntaan Pekka Kuusi (1956, 4) enteili kehityksen etenevän maassamme hahmotellessaan siirtymää kokeilevasta yhteiskuntapolitiikasta kohti kontrolloitua, kokeellista yhteiskunnan rakentamista. Arvioinnin laajentuminen ilmentää Campbellin ja Kuusen esittämien yhteiskunnallisten näkymien tietynlaista toteutumista, mutta yhteiskunnallisen hallinnan muodonmuutokset ovat olleet erilaisia kuin he otaksuivat. Arvioinnin läpimurtoa voidaan kokeellisen tai eksperimentoivan yhteiskunnan ohella luonnehtia myös arviointiyhteiskunnan (Virtanen 2001), riskiyhteiskunnan (Beck 1992), auditointiyhteiskunnan (Power 1994 ja 1997a), arvioivan valtion (Neave 1998), projektiyhteiskunnan (Rantala & Sulkunen 2006) ja laskennallistumisen (Kurunmäki & Lapsley & Melia 2003) käsittein.

Evert Vedung (2003, 3) luonnehtii tällä hetkellä vellovaa arvioinnin aaltoa maailmanlaajuisesti ”gigatrendiksi”. Kansainvälisesti vertaillen Suomi kuuluu hänen mielestään arvioinnin myöhäisiin omaksujiin, sillä arvioinnin on väitetty laajentuneen ja vakiintuneen maassamme vasta 1990-luvulla (Furubo & Sandahl 2002, 11). Arvioinnin läpimurto näyttää maassamme varsin perusteelliselta. Kaikki mikä liikkuu, arvioidaan, väitetään jo Helsingin Sanomissakin (Tutkimus: Valtion ohjaus tuottaa kuntiin informaatioähkyn 2006). On myös esitetty, että olemme siirtyneet hyvinvointi-Suomesta arviointi-Suomeen (Heikkinen 2006, 258).

Vaikuttavuuden sananvalta

Vaikuttavuus (*effectiveness*) on arvioinnin sanaston avainkäsitteitä. Sitä alettiin käyttää valtion ja kuntien hallinnossa yleisesti 1980-luvun lopulla. Tuolloin se määriteltiin tulohjauksen käyttöönoton yhteydessä yhdeksi julkisen toiminnan tuloksellisuuden osatekijäksi. Vaikuttavuuteen vedottiin 1990-luvulla lukuisissa julkisten palvelujen uudistamisasiakirjoissa. Toiminnan ja talouden ohjauksen uudistusten sekä arviointivelvoitteiden lakisääteistymisen myötä käsite levisi 2000-luvulla kaikkiin julkisen sektorin toimintoihin. Valtion ja yliopistojen hallinnossa otettiin käyttöön myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsite (Tulohjauksen terävöittäminen 2003, 24–27; Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointistrategian laatiminen 2004; Laki yliopistolain muuttamisesta 2004/715; ks. Rajavaara 2006b). Valtion tilinpäätösuudistus on tiukentanut vaikuttavuustiedon hankinnan vaatimuksia. Vuodesta 2005 alkaen ministeriöiden on esitettävä vuosittainen arvio hallinnonalansa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on jo huomauttanut tarkastuskertomuksissaan vaikuttavuustiedon puutteista hallinnonalojen tuloksellisuusraportoinnissa. (Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle 2004; Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminnan ja talouden ohjaustyöryhmän muistio 2005.)

Vaikuttavuus on vain sana, mutta se on saanut vähitellen yhteiskuntapolitiikassa merkittävän sananvallan. Sen kautta perustelemisesta on tullut keskeinen keino julkisen sektorin työntekijöiden toiminnan moraalisisessa sääntelyssä. Yhteiskuntapolitiikan osa-alueita, kuten sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toimintaa, ohjataan vaikuttavuustavoitteiden avulla (esim. Sosiaaliturvan suunta 2005–2006, 2006).

Valtionhallinnon eettisissä periaatteissa edellytetään virkamiehiltä tuloksellisuutta ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamista (Arvot arjessa – virkamiehen etiikka 2004, 7–8). Vaikuttavuuslähtöistä työmoraalia vaaditaan myös kuntien hyvinvointipalveluissa työskenteleviltä. Sosiaalialan ammattilaisia kehoitetaan vaikuttavuuden haltuunottoon esimerkiksi tähän tapaan:

”– jokaisen ammatillisen toimijan on ymmärrettävä, mitä arviointi ja vaikuttavuus tarkoittavat konkreettisesti hänen ammatillisessa käytännössään. Toiseksi kaikkien työyhteisöjen on kyettävä toteuttamaan sellaiset ammatilliset käytännöt, joissa arviointi on osa arjen toimintaa ja jotka ovat vaikuttavia ja joiden vaikuttavuus tiedetään.” (Paasio 2003, 1.)

Nikolas Rosen (2000, 9) mukaan käsitteet voivat olla tärkeämpiä sen vuoksi, mitä ne tekevät, kuin siksi, mitä ne merkitsevät. Yhteiskuntahistorioitsija ja -filosofi Ian Hacking on kiinnittänyt huomiota samaan asiaan. Hänen mukaansa jokin käsite, kuten vaikuttavuus, voidaan ymmärtää sanaksi eri sijainneissaan. Näitä ovat lauseet ja kielenkäyttö, käsitteiden muodostajat, instituutiot, auktoriteetit ja valta-asetelmat sekä materiaaliset asiat, joita käsitteen toimivuus edellyttää. Hacking puhuu organisoivista käsitteistä tarkoittaessaan niiden kykyä muovata ihmisten toimintaa. Kun asioita nimitetään tai luokitellaan jonkin uuden käsitteen avulla, siitä muodostuu uudenlaisia olemisen ja tekemisen mahdollisuuksia. Jokin käsite tulee mahdolliseksi jonain tiettyä ajankohtana, mutta sen ilmaantuminen ei olisi mahdollista ilman joi-takin varhempia ideoita ja järjestelyjä. Vakiinnuttuaan käsitteet voivat jopa määrällä ihmisten elämää. Tällaista tietokäsitystä, jossa painotetaan nimeämisen käytäntöjen vuorovaikutusta nimeämisen kohteiden kanssa, Hacking kutsuu dynaamiseksi nominalismiksi. (Hacking 2002a, 2, 17–20, 34–35, 48 ja 68; vrt. Lehtonen 2003.)

Vaikuttavuuden käsitettä voidaan tarkastella Rosen ja Hackingin esittämien näkökohtien perusteella. Vaikuttavuuden käsite kietoutuu tällä hetkellä monenlaisiin arvioinnin tarkoituksiin, käytäntöihin ja sanastoihin. Vaikuttavuutta arvioidaan ja kehitetään muun muussa arviointikapasiteettien vahvistamisen (*evaluation capacity building*), laadun kehittämisen (*quality development, total quality management*), tie-teellisiin näyttöihin perustuvan (*evidence-based*) yhteiskuntapolitiikan ja käytäntöjen kehittämisen, tulosoikeuden ja tilivelvollisuusarvioinnin (*performance management*), auditoinnin (*auditing*), riskien hallinnan, tietojohtamisen ja tiedonhallinnan (*knowledge management*) sekä valtaistamisen (*empowerment*) nimissä (esim. Boyle & Lemaire 1999; Fetterman 2001; Fuller 2002; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000; Oakley 2002; Power 1994 ja 1997a; Sanderson 2003; Stähle & Grönroos 1999).

Vaikuttavuuden käsite ja käytännöt levisivät hyvinvointivaltion hallinnointiin melko lyhyessä ajassa. Vielä 1980-luvulla Suomen tilannetta pidettiin poikkeuksellisenä muihin Euroopan maihin verrattuna, kun esimerkiksi sosiaalihuollossa arviointitoimintaa ei toteutettu juuri lainkaan. Arvioinnin vähäisyyden arveltiin johtuvan kahdesta tekijästä, hyvinvointivaltion laajasta kannatuksesta väestön keskuudessa sekä vaikuttavuuden arvioinnin teoreettis-metodologisista vaikeuksista. (Purola & Urponen & Sintonen 1987, alkusanat.) Tutkimusten mukaan suomalaiset kannattavat edelleen verovaroin rahoitettua, uudelleenjakavaa ja julkisen sektorin

tuottamiin palveluihin perustuvaa sosiaalipolitiikkaa. Enemmistö kansalaisista valitsee mieluummin verojen korottamisen kuin sosiaaliturvan heikentämisen. Kansalaiset haluavat, että valtiolla ja kunnilla on keskeinen rooli sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa. (Forma 2006, 178.) Suomalaiset tukevat edelleen hyvinvointivaltiota, eikä vaikutusten arvioinnin haastavuus ole suinkaan vähentynyt. Silti arviointitoiminta on kasvanut räjähdysmäisesti, ja vaikuttavuustiedolla hallinnointi on tehty lakisääteiseksi asiaksi.

Vaikuttavuuden arvioinnin läpimurto on aika tuore asia, mutta hyvinvointivaltiolisia toimintoja koskevat vaikutusten kysymykset eivät ole uusia. Yhteiskuntapolitiikan vaikutusten kysymyksiä ja argumentteja on esitetty Suomessa hyvinvointivaltion esivaiheista lähtien. Jo 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa kiisteltiin esimerkiksi sosiaalivakuutuksen aikaansaamisen myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista. Keskusteltiin siitä, johtaisivatko sosiaalivakuutusjärjestelyt väestön keskuudessa ”korvausmaksujen tavoittelemisen himoon”, ja mitä tästä aiheutuisi yhteiskunnan kannalta (Kilpi 1915/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 181).

Vaikutusten kysymyksiä esittämällä hyvinvointipolitiikkoja on mahdollista perustella, puolustella ja kyseenalaistaa. Amerikkalaisen taloustieteilijä Albert Hirschmanin (1991) mukaan kansalaisten poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien laajentamiseen ja sosiaalipolitiikan kehittämiseen tähtäviä uudistuksia on jo 1800-luvulta lähtien kyseenalaistettu esittämällä kolmenlaisia argumentteja. On väitetty, että uudistusten seuraukset ovat päinvastaisia kuin mitä tavoitellaan, on esitetty, että uudistukset ovat turhia tai tuloksettomia, tai on esitetty huoli siitä, että uudistukset vahingoittaisivat jo aiemmin aikaansaatuja arvokkaita asioita yhteiskunnassa. Yhteiskunta- tai sosiaalipolitiikkaa ei oikeastaan voida harjoittaa ilman kysymyksiä uudistusten ja järjestelyiden seurauksista tai vaikutuksista. Hyvinvointipolitiikoilla puututaan kansalaisten arkielämään ja talouden toimintaan, eivätkä erilaisten hyvinvoinnin järjestelyiden vaikutukset voi olla täysin ennakoitavissa. Siten yhteiskuntapolitiikkaa on mahdollista tarkastella myös toiminnan tarkoitettujen ja tarkoittamattomien seurausten kannalta (vrt. Ankersmit 2002; Kettunen 2003).

On kuitenkin mahdollista, että vaikutusten diskursseissa, käsitteissä ja käytännöissä on tapahtunut ajan kuluessa muodonmuutoksia. Sitä paitsi nykyisessä keskustelussa ei lähestytä vaikutusten kysymyksiä yhtenäisin käsittein. Kun halutaan viitata yhteiskuntapoliittisten toimien vaikuttavuuteen, saatetaan puhua myös esimerkiksi ”vaikutuksesta”, ”vaikutuksista”, ”muutoksesta”, ”seurauksista”, ”merkityksestä”, ”hyödyistä” tai ”onnistumisesta”. Vaikuttavuuden käsitettä käytetään tosin edellisiin käsitteisiin verrattuna hieman toisenlaisella tavalla. Vaikuttavuuteen näyttää sisältyvän teleologisen käsitteen ominaisuuksia: siitä on tullut päämäärän luonteinen asia, johon hyvinvointivaltion hallinnoinnissa tulee pyrkiä. Kun vaikuttavuus ymmärretään päämääränä, sitä ei pidetä vain välineenä jonkin muun tarkoituksen saavuttamiseksi. Jos vaikuttavuutta pidetään tällä tavoin itseisarvoisena asiana, monet aiemmin tärkeänä pidetyt hyvinvoinnin arvot ja käsitteet voivat jäädä vähemmälle huomiolle. Tällaisia hyvinvointivaltion päämääriä ovat olleet 1970-luvulla tasa-arvo, demokratia sekä oikeudenmukaisuus. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 119; Kuusela 2001, 72.)

Vaikuttavuuden käsite saattaa ensin näyttää vain hallinnon retoriikkaan ja tietojärjestelmiin sisältyvältä teknokraattiselta sanalta – vähäpätöiseltä asialta tutkittavaksi. Michel Foucault osoitti kuitenkin tutkimuksissaan, miten sellaiset ihmisten ja organisaatioiden käytännöt, joita pidetään arkipäiväisinä, itseäänselvinä tai jopa ikävystyttävinä, saattavat ilmentää yhteiskunnan syvärakenteen ilmiöitä ja vaikuttaa läpitunkevasti ihmisten elämään (Rabinow 1997, XI). Raija Julkunen (2001b, 300 ja 2003a, 186) on puhunut Ulrich Beckiin (1995, 14) viitaten yhteiskuntaan ja hyvinvointivaltioon hiipivistä muutoksista. Yhteiskunnallisia instituutioita ei voida muovata nopeasti kokonaan uudennaisiksi vaan asiat muuttuvat pienin askelin. Muutosten vähäpätöisyys, tuttuus ja mahdollinen toivottavuus kätkevät näkyvistä niiden yhteiskuntaa muuttavan perinpohjaisuuden. Vaikuttavuuden käsitteen ilmaantuminen hyvinvointivaltion hallinnointiin ja tiedonmuodostukseen ei ole yhdentekevä asia, sillä sen ympärille muotoutuneet käytännöt muovaavat yhteiskuntaa, ihmisten oloja ja yhteiskuntapolitiikkaa. Ne eivät ole vain tiedonmuodostuksen vaan myös ihmisten ja yhteisöjen hallinnan ja moraalisen sääntelyn välineitä. Hyvinvointipalvelut perustuvat ihmisten keskinäiseen vuorovaikutukseen, johon vaikuttavuuden käsitteen avulla myös puututaan. Arvioinnin laajeneminen hyvinvointivaltion hallinnoinnissa saattaa ilmentää perustavanlaatuisia muutoksia yhteiskunnan ymmärtämisessä, sekä yhteiskunnallisen hallinnan että tietämisen tavoissa.

Tiedonhalun moniselitteisyys

Vaikuttavuuteen kiinnitetään tällä hetkellä runsaasti huomiota, arvioinnin velvoitteita lisätään lainsäädäntöön, ja sen institutionaalisia rakenteita vahvistetaan. Ei ole kuitenkaan yksiselitteisiä vastauksia siihen, mitä vaikuttavuus tarkoittaa, mistä arvioinnissa on kyse tai mitä arvioinnin velvoitteiden avulla tavoitellaan yhteiskunnassa. Julkisen sektorin työyhteisöissä arviointia pidetään sekä innostuksen että mielipahan lähteenä. Joidenkin mielestä arvioinnilla turvataan kansallinen kilpailukyky, toisten mielestä sillä on pilattu työelämä (Siltala 2004), ja kolmannet lupaavat ”poistaa varmistimen jo sanan arviointi kuullessaan” (Simola & Rinne 2004). Keskustelu arvioinnin hyödyistä ja haitoista on epämääräistä, ristiriitaista ja usein tunnevaltaista. Arvioinnin edistäminen tai vastustaminen tuntuvat olevan ilmiöitä, jotka eivät ole vain järki-peräisesti ymmärrettävissä.

Lääketieteellisen vaikuttavuustiedon tarvetta ei yleensä kyseenalaisteta. Jokainen toivoo nautitun lääkkeen tepsivän ja tarvittavan leikkauksen onnistuvan. Kukaan ei halua kantaa huolta hoidon tehottomuudesta tai haitta- ja sivuvaikutuksista. Ihmiset eivät hyväksy epävarmuudella leikkittelyä terveysasioissa, joten vaikuttavuustutkimus ja hoitosuosituksen laadinta sekä niitä koskevat keskustelut ja kiistat ovat olennainen osa lääketieteitä ja terveydenhuollon toimintaa. Terveystutkimuksessa hankitaan vaikutustietoa monenlaisilla tutkimusasetelmilla, mutta satunnaistettu kokeellinen tutkimus (*Randomised Controlled Trial* RCT) on perusihanne. Tutkimuksessa voidaan kuvata jonkin suorituksen vaikutusta eli seurannaisvaikutusta (*effect*). Kun halutaan selvittää suorituksen vaikutuskykyä laboratorio-oloissa tai ideaalisessa hoitotilanteessa, käytetään käsitettä *efficacy*. Kun tarkastellaan, miten suoritus on

toteutettavissa tehokkaasti käytettävissä olevilla inhimillisillä ja taloudellisilla voimavaroilla ja saavutettujen hyödyllisten vaikutusten suhteen, tullaan vaikuttavuuden (*effectiveness*) ilmiöihin. (Mälkiä ym. 2004, 6.) Esimerkiksi lääkkeen vaikutuskykyä voidaan selvittää kokeellisesti. Sen sijaan lääkkeiden määrääminen, nauttiminen, välittäminen ja korvaaminen ovat yhteiskunnallisia käytäntöjä, joita voidaan tarkastella terveyspolitiikan kysymyksinä. Niiden muutoksia ja hallinnan yrityksiä ei yleensä voida enää tutkia kokeellisesti.

Efficacy-luonteisten vaikutusten tarkastelu ei ole yhteiskuntapolitiikassa mahdollista siksi, että yhteiskunnallisia ilmiöitä ja käytäntöjä ei voida viljellä laboratorioissa ja siirtää niistä takaisin yhteiskuntaan. Siten vaikuttavuuden arvioinnin vaatimukset aiheuttavat hyvinvointivaltion hallinnoinnissa monenlaista hämmennystä. Toimintojen vaikutuksia koskevan tiedon tarpeesta näyttää vallitsevan ainakin neljä täysin erilaista käsitystä. Ensinnäkin vaikuttavuustiedon hankintaa saatetaan pitää hallinnossa ja päätöksenteossa itsestään selvänä asiana eikä tunnisteta tällaisen tiedon aikaansaamisen vaikeuksia, epävarmuuksia tai käytön rajoituksia. Toiseksi vaikutuksia koskevaa tietoa pidetään tärkeänä, sillä sen avulla halutaan perustella hyvinvointipolitiikkoja tai tuottaa vastatietoa. Esimerkiksi tällä hetkellä vaikuttavuuden näkökulma halutaan tuoda esille sosiaaliturvan hallinnoinnissa voimakkaasti korostuneen tuottavuuden näkökulman sijasta (esim. Sinfield 2000; Sosiaaliturvan suunta 2005–2006, 2006, 17). Kolmanneksi vaikuttavuuden kysymykset haluttaisiin sosiaalipolitiikan puolustamiseksi torjua, sillä palveluja ja etuuksia pelätään leikkattavan tällaisen tiedon perusteella (esim. Murto 1997). Neljänneksi vaikuttavuus katsotaan vain retoriseksi tai kuvitteelliseksi asiaksi. Esimerkiksi sosiologi Pekka Sulkunen liittyy vaikuttavuuden arvioinnin tulon projektiyhteiskunnan ”fiktiivisen todellisuuden” muodostumiseen. Hän ruotii julkiseen toimintaan ilmaantuneita vaatimuksia vaikuttavuuden arvioinneista ankarasti:

”Vaikuttavuus ja sen mittaaminen eivät näytä ihanteina murentuvan, vaikka odotukset niiden suhteen ovat useimmiten kohtuuttomia. Näin merkittävää hallinnon ideologiaa ja rakennetta ei voi muuttaa, olipa arvio siitä ihan mikä tahansa. Päinvastoin, vaikuttavuuden illuusio on osa sitä fiktiivistä todellisuutta, jonka varaan projektiyhteiskunta rakentuu. Vaikuttavuuden osoittaminen on neutraalia ja teknistä, se abstrahoi arvot ja delegoi vastuun niistä tilaajalle – asiakkaalle, kansalaiselle tai heitä edustavalle valtiolle. Ennen kaikkea fiktiivinen vaikuttavuusretoriikka sisältää ajatuksen suunnitelmasta, tahdosta ja valinnoista, sanalla sanoen toimijuudesta.” (Sulkunen 2006, 35.)

Kuten Sulkunen tuo esiin, vaikuttavuutta ja vaikutuksia koskevat kysymykset liittyvät yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitoon. Jos emme osaisi hahmottaa minkäänlaisia yhteyksiä tekemistemme ja niiden seurausten välillä, maailma näyttäytyisi kaaoksena. Asiat vain tapahtuisivat, mitään ei kannattaisi tavoitella, eikä mikään olisi muutettavissa. Ian Hackingin (2004, 1–2) mukaan todennäköisyyden käsitteen ilmaantuminen hallintoon ja varhaiseen yhteiskuntatutkimukseen 1800-luvun lopulla ilmensi determinististen ihmis- ja yhteiskuntäkäsitysten väistymistä. Kun ihmisten oloja ja yhteiskunnan ilmiöitä ei pidetty ennalta määräytyvinä, niiden kontrollin tarve lisään-

tyi. Vaikuttavuuden kysymys voisi periaatteessa sisältää oletuksen mahdollisuuksista toimia useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Hyvinvointivaltion käytännöissä asiat saattavat kuitenkin mennä toisin, ja vaikuttavuuden arviointi saattaa liittyä pikemminkin hallinnan vaihtoehtomuuteen kuin toimijoiden aitoihin valintoihin.

Vaikuttavuuden arvioinnin vaateiden kannalta on myös muistettava, että yhteiskunnalliset käytännöt pitävät sisällään monenlaisia käsityksiä pätevästä, hyvästä ja moraalisesti oikeasta. Jokainen käytäntö luo omanlaisia kriteerejä onnistumiselle, jotka vielä muuttuvat koko ajan. Moraalifilosofi Alasdair MacIntyren määritelmän mukaan käytännöllä voidaan tarkoittaa

”– – määrätynlaisia johdonmukaisia ja monimutkaisia sosiaalisesti vakiintuneita inhimillisiä yhteistoiminnan muotoja. Tällaiseen toimintamuotoon sisäisessä suhteessa hyvät asiat toteutuvat silloin, kun pyritään saavuttamaan ne erinomaiset mittapuut, jotka ovat ominaisia tuolle toimintamuodolle ja myös osittain määrittävät sitä. Samalla sekä viedään järjestelmällisesti eteenpäin kykyjä erinomaisuuksiin että laajennetaan käsitystä tuollaiseen toimintaan kuuluvista päämääristä ja hyvistä asioista.” (MacIntyre 2004, 221.)

Hyvinvointipalvelujen kehittämisessä ”hyvät käytännöt” tai ”parhaat käytännöt” ymmärretään nykyisin tavanmukaisesti arvioituiksi ja vaikuttaviksi osoitetuiksi käytännöiksi. Vanhusten hoiva, vaikeavammaisten kuntoutus, sosiaalityö, lasten päivähoito ja tutkimustyö sisältävät kuitenkin monenlaisia käytäntösyntyisiä kriteerejä toiminnan onnistuneisuudesta. Tästä herää kysymys, miten arvioinnin käytännöstä käsin voidaan arvostella jonkin toisen käytännön onnistuneisuutta tai vaikuttavuutta. Mistä rakentuvat mittapuut arvioinnille, ja miten ne soveltuvat kriteereihin, jotka sisältyvät käytäntöön itseensä? Millainen painoarvo arvioinnissa annetaan käytäntöjen sisäsyntyisille kriteereille?

Kaikki ihmiset arvioivat arkielämässään, mutta he eivät altista kaikkia toiminnan alueita vaikutusten arvioinnille. Jokainen tietää omasta elämäkokemuksestaan asian, jota MacIntyre (2004, 233) on painottanut: parhaita käytäntöjä harjoitetaan elämässä pohtimatta niiden seurauksia ja vaikutuksia. Niillä on arvo itsessään, eikä kukaan kysele vaikutusten perään. Jos viettäisin iltaa ystävien kanssa laskelmoiden ajankäyttöni vaikuttavuutta, minulla ei olisi kauan ystäviä. Koska tunnen tarvitsevani heitä, haluan huolehtia siitä, että heillä on yhtä mukavaa kuin minulla. Yhdessäolo ystävien kanssa on päämäärä sinänsä eikä väline jonkin muun tavoitteen saavuttamiseksi. Vaikuttavuustietoa näytetään haluavan tilanteessa, jossa vallitsee epäluottamus jonkin yhteiskunnallisen käytännön arvokkuutta tai seurauksia kohtaan. Epätietoisuus hyvinvoinnin järjestelyjen vaikutuksista on ollut historiallisesti tarkastellen hallinnoinnissa ja päätöksenteossa melko hyvin siedetty asiantila (O'Malley 2000, 462). Vaikuttavuutta koskevan tiedonhalun lisääntymisestä päätellen epävarmuus hyvinvointivaltiollisten toimintojen, palvelujen ja etuuksien tehtävistä, merkityksestä ja ylläpidon edellytyksistä on lisääntynyt yhteiskunnassa.

Arvioinnin laajenemista selitetään monella muullakin tavalla. Tärkein lyhyen aikavälin selitys on uusliberalistisen ajattelun voimistuminen ja uusmanagerismin läpimurto julkisessa hallinnossa. Arvioinnin leviämisen pitkän aikavälin tausta-

tekijöinä korostetaan valistuksen ja rationalismin perintöä sekä yrityksiä tehdä politiikasta ja hallinnosta tieteeseen perustuvaa. Lisäksi painotetaan politiikan ja julkisen hallinnon oikeutusperustojen muutoksia. Kun perinteet, tavat, uskonto, perhe tai lähiyhteisö eivät riitä yhteisöllisten uskomusten lähteiksi, on alettu tarvita tiedeperusteisia oikeutuksia yhteiskunnallisille käytännöille. (House 1993, viii–xiii; 15–18; Vedung 1997, 25–27 ja 2003, 9–15.) Arviointitiedon merkityksen lisääntymisen hyvinvointivaltion instituutioissa ja toiminnoissa voitaisiin siten liittää myös keskusteluihin institutionaalisen refleksiivisyyden lisääntymisestä tai refleksiivisistä modernisaatiosta. Institutionaalinen refleksiivisyys ilmenee asiantuntijoiden kehittelemien käsitteiden, teorioiden, näkemysten ja tutkimustulosten jatkuvana suodattumisena maallikoiden toimintaan. Toisaalta tieteen ja asiantuntijuuden avulla ohjattujen instituutioiden luominen on käynyt hankalaksi, sillä ihmiset eivät enää luota yksituumaisesti asiantuntijoiden tietoon vaan kyseenalaistavat ja muovaavat sitä oman tietämisensä ja arkikokemustensa perusteella. Näin ollen maallikoiden ja asiantuntijoiden raja on oikeastaan hälvenemässä. (Giddens 1987, 18–21 ja 1995a, 129; vrt. Beck 1992 ja 1995.)

Lisäksi arvioinnin laajeneminen liitetään usinstrumentalismin, formaalin tai instrumentaalisen rationaalisuuden, voimistumiseen yhteiskunnassa (Sanderson 2003, 332–333). Max Weber otaksui tällaisen rationaalisuuden leviävän kaikille ihmiselämän alueille. Weber tarkoitti sillä hallinnan otetta, jossa laskelmoidaan keinoja annetun tavoitteen saavuttamiseksi. Toinen Weberin mainitsema rationaalisuuden muoto, substantionaalinen rationaalisuus, ei sisällä kalkylointia vaan edellyttää huolellista ajattelua, eettistä pohdintaa ja arvoperustaa. (Weber 1947; ks. Clegg 1994, 57–58.)

Esimerkiksi yhdysvaltalainen arviointitutkija Ernest House on kiinnittänyt usein huomiota arvioinnin instrumentaalisiin lähtökohtiin. Hän on moittinut arvioinneissa omaksuttua yleistä tapaa jäsentää julkiset palvelut teollisten prosessien kaltaisiksi. Se ilmenee siten, että palvelut kuvataan panosten, tuotosten, kustannusten, tuotantoaikojen ja -virtojen termein. Tuotantoprosessiin liittyy myös tuotantolinja tai kone. Toiminta koostuu komponenteista sekä impulssien ja virtausten säätelystä. Komponentit voidaan korvata toisilla tai niitä voidaan testata ja hienosäätää. Koneen tuotoksia voidaan muunnella säätelemällä panoksia ja raaka-ainevirtoja. Vastaavasti yhteiskunnalliset ongelmat nähdään maaleina (*targets*). Toiminta tähdätään niihin, kuten myös aseet, jolloin ”laukaus” voi osua maaliin tai mennä ohi. Mitä useampi ”isku” tai palvelu osuu maaliinsa, sitä enemmän ne muuttavat kohdettaan. (House 1980; Vuorela 1990, 27.)

Arvioinneilla voidaan välineellistää tällä tavoin yhteiskunnallisia toimintoja, mutta tiedon asema on yleisemminkin muuttunut. Tieteen ja tutkimuksen aseman muutos ilmenee siinä, että tutkimustiedon tuottajien ja hyödyntäjien suhde on alkanut muistuttaa kulutustavaroiden tuottajien ja kuluttajien suhdetta. Tällaista tiedon muutosta painotti Jean-François Lyotard (1985). Tiedon hyödykkeistymisen katsotaan liittyvän tietoyhteiskuntien dynamiikkaan. Siihen liittyy se, että tietoa haluttaisiin käyttää voimaperäisesti taloudellisen kasvun ja kilpailukykyyn edistämiseen. Se merkitsee sitä, että tutkimustiedon odotetaan olevan välittömästi hyödynnettävää ja yhteiskuntaa palvelevaa. (Young ym. 2002; Jacob 2003; Rodrigues 2003; Niiniluoto 2001; Patomäki 2005.)

Tällaiset tarkastelut ja selitykset jäävät kuitenkin kovin yleisluonteisiksi. Ehkei ole mahdollista vastata siihen, miksi vaikuttavuuden arviointi on asettautunut hyvinvointivaltion hallinnointiin. Sen sijaan voi olla tarkoituksenmukaisempaa yrittää valottaa näkökohtia siitä, miten se on ilmaantunut. Tämä voisi onnistua siten, että kiinnitetään huomiota vaikutustietoa muodostaneiden subjektien ja heidän yhteisöjensä kuvitteluun ja toimintaan.

Kuvittelunvaraisuus

Arvioinnin käytännöt eivät ole kuviteltuja vaan ne ovat levinneet kaikkialle hyvinvointivaltion hallinnointiin. Näiden käytäntöjen muodostumiseen ja käsitteisiin liittyy kuitenkin kuvittelunvaraisuutta, jota selvennetään seuraavassa. Auditointia tutkineen Michael Powerin (1997a, 4) mielestä arvioinnin laajentuminen ilmentää yhteiskunnallisten toimijoiden kulttuurisia käsityksiä ja mielikuvia siitä, miten yhteiskuntaa tulisi kehittää ja sen ongelmia ratkaista. Toisin sanoen arvioinnin läpimurto voidaan käsittää tietynlaisten ajattelutapojen ja käytäntöjen murtautumiseksi ihmisten sosiaaliseen mielikuvitukseen. Arvioinnin laajentumista voidaan tarkastella siitä lähtien, miten ihmisten kuvittelukyky muovaa yhteiskunnan instituutioita ja käytäntöjä. Arvioinnin käsitteet ja käytännöt eivät leviä itsekseen vaan monenlaisten toimijoiden ja heidän muodostamiensa yhteisöjen myötävaikutuksella.

Imaginaation teemaa kehitellyt politiikan filosofi Cornelius Castoriadis (1987 ja 1997) painotti sitä, ettei yhteiskunnallisia toimintoja ja instituutioita voida ymmärtää vain rationaalisten ja tiedollisten elementtien avulla. Hän korosti yksilöiden ja yhteisöjen luovaa kuvittelukykyä, joka ilmenee ihmisten kielessä ja sosiaalisissa käytännöissä. Castoriadis kutsui imaginaatioksi signifiikaatioita, merkitysten artikuloitumisia, jotka eivät vastaa sellaisenaan ”rationaalisia” tai ”todellisia” elementtejä, mutta jotka todellistuvat niiden luomisen kautta. Sosiaalisesti tai yhteiskunnalliseksi tämän ihmisten kuvittelukykyyn tekee hänen mielestään se, että sen aikaansaamat merkitykset ovat olemassa kollektiivien ja yhteiskunnan välityksellä. Se, että yhteiskunnallisten instituutioiden olemassaolo perustuu keskeisesti imaginaatioon, ei Castoriadiksen mukaan tarkoita sitä, etteivät ne olisi todellisia. Pikemminkin imaginaation vuoksi instituutiot ovat hänen mielestään ”enemmän todellisia kuin todellisia”. (Castoriadis 1987, 197.)

Yhteiskuntafilosofi Charles Taylor (2004, 23–30) kiinnittää huomiota sosiaalisen imaginaation ja yhteiskuntatutkimuksen suhteeseen länsimaisten yhteiskuntien modernisaatiota tarkastellessaan. Taylor tarkoittaa sosiaalisella imaginaatiolla laajojen väestöryhmien tai koko yhteiskunnan yhteisöllistä mielikuvitusta. Siinä on kyse ihmisten arkisista tavoista jäsentää sosiaalista todellisuutta. Sosiaalinen imaginaatio ei viittaa vain ihmisten ajatteluun, vaan myös asioihin ja järjestelyihin, jotka mahdollistavat erilaisten käytäntöjen ilmaantumisen ja olemassaolon. Sosiaalinen imaginaatio ilmenee yhteiskunnan kulttuuriperinteessä ja käytännöissä, ja yhteiskuntatutkijat voivat yrittää analysoida sen elementtejä. Yhteiskunnalliset käytännöt muodostuvat ja oikeutetaan yhteiskunnan toimijoiden käsitysten ja keskinäisten sopimusten

kautta, eikä yhteiskuntatutkimus ole suoranaisesti niiden perusta. Yhteiskunnallisten käytäntöjen ja sosiaalisen imaginaation suhde on kaksisuuntainen. Yhtäältä yhteiskunnassa ilmenevät kuvittelutavat ja käsityskannat tekevät käytännöt mahdollisiksi, mutta toisaalta käytännöt kantavat mukanaan näitä kuvittelunvaraisia elementtejä. Sosiaalinen imaginaatio sisältää näin ollen ääneen lausumatonta, jäsentymätöntä ja käytäntöjen kautta muodostuvaa ja kulkeutuvaa ymmärrystä.

Taylor (2004, 69–141) erittelee sosiaalisen imaginaation käsitteen avulla kehitystä, jonka myötä länsimaiset yhteiskunnat alkoivat perustua sopimusajattelulle. Se tarkoitti sitä, että ihmiset alettiin nähdä rationaaleina, sosiaalisina toimijoina, jotka toimivat keskenään yhteistyössä yhteisen hyvän saavuttamiseksi. Modernien yhteiskuntien kehitys alkoi keskiajalla, ja ajatukset alkoivat kiteytyä 1600-luvun politiikan filosofian edustajien, kuten John Locken ja Hugo Grotiuksen, näkemyksissä. Taylorin mukaan länsimaisten yhteiskuntien moraalinen järjestys ilmenee nykyisin kolmessa kulttuurisessa muodossa. Ne ovat talous, julkisuus sekä toimijoiden itseohjautuvuus.

Taylor osoittaa, miten talouden idea muuttui 1600-luvulle tultaessa. Taloutta ei pidetty vain olemassa olevien resurssien hallintana, vaan tuotannon, vaihdon ja kulutuksen toisiinsa liittyvinä toimintoina. Niiden huomattiin olevan merkityksellisiä ihmisten yhteisten etujen saavuttamiseksi ja jopa yhteiskuntarauhan kannalta. Talouden merkityksen korostuessa sosiaalista elämää alettiin tarkastella sitä objektivoiden. Tämä muodosti perustan sosiaaliteille ja tilastoille. Julkinen tila, jossa kansalaiset ovat tekemisissä toistensa kanssa henkilökohtaisesti ja tiedotusvälineiden välityksellä ja samalla valtion intressien ulkopuolella, ei myöskään kehittynyt hetkessä. Yhteiskunnan jäsenten itseohjautuvuus on merkinnyt hierarkkisten organisointitapojen korvautumista uudenslaisilla horisontaalisen yhteiskunnan muodoilla. Se on merkinnyt sekä ihmisten keskinäisten suhteiden tasa-arvoistumista että muuttumista vähemmän henkilökohtaisiksi. Taylor puhuu suoran pääsyn yhteiskunnasta (*direct-access society*). Siinä jokainen yksilö on henkilökohtaisesti yhteydessä yhteiskunnan kokonaisuuteen eikä vain yhteiskunnan instituutioiden ja joidenkin eliittiryhmien välityksellä. Taylorin mukaan nämä kolme ajatusmuotoa kehittivät ensin sivistyneistön ja muiden eliittien keskuudessa ja vasta pitkien kehityskulkujen tuloksena levisivät läpi yhteiskunnan.

Ranskalainen ajattelija Gaston Bachelard (2003) oli myös kiinnostunut ihmisten kuvittelusta ja etenkin poeettisten kuvien merkityksestä ihmisten mielikuvitukselle. Hän lähestyi ”kuvittelun fenomenologiaa” runouden, filosofian ja kaunokirjallisuuden kautta. Bachelardin mukaan kuvittelussa on kyse ihmisten kyvystä tuottaa kuvia. Kuvittelu irrottaa ihmiset menneisyydestä ja todellisuudesta ja suuntaa kohti tulevaa. Kuvittelu on näin ollen moninainen ja uudistava, todellisuutta luova tapahtuma. Lause ”Kun kuva on uusi, maailma on uusi.” kiteyttää melko hyvin Bachelardin ajattelua. (Roinila 2003, 13.)

Bachelard halusi omissa kirjoituksissaan siirtyä käsitteiden tarkastelusta kuvien merkityksen pohtimiseen. Sen sijaan tämän tutkimuksen lähtökohta voitaisiin esittää lauseella ”Kun käsite on uusi, maailma on uusi”. Ian Hackingin näkemyksissä dynaamisesta nominalismista on kyse tämänkaltaisesta suuntautumisesta todellisuuteen, käsitteiden sananvallasta ja mahdollisuuksista muovata ja hallita ihmisten sosiaalista todellisuutta. Kuvittelussa voisi ajatella olevan kyse mahdollisuudesta luoda vaih-

toehtoisia malleja todellisuudesta, ja käytettävien käsitteiden merkitys on asioiden todellistumisen kannalta olennainen.

Kuvittelussa ei ole ratkaisevinta se, vastaavatko kuviteltavat asiat todellisuutta vai eivät. Tästä johtuen imaginaation näkökulman avulla voidaan painottaa hieman eri asioita kuin puhumalla Sulkusen tavoin fiktiivisestä. Fiktio tarkoittaa kuvitelmaa, epätodenmukaista olettamusta tai sepitettä (Kielitoimiston sanakirja 2006, 168) tai kuvitelmaa tai olettamusta, jota käytetään tarkoituksenmukaisuuden vuoksi ikään kuin se pitäisi paikkansa, vaikka se tiedetään todellisuudesta poikkeavaksi (Nykysuomen sanakirja 2002, 296). Vastaavasti fiktiivinen merkitsee kuvitteellista tai sepitteistä (Kielitoimiston sanakirja 2006, 168). Fiktiivinen viittaa siten eri asiaan kuin imaginaatiivinen tai kuvittelunvarainen. Tosin puhutaan myös imaginaarisesta, ja se tarkoittaa kuviteltua, epätodellista tai näennäistä (Kielitoimiston sanakirja 2006, 327).

Episteemiset käytännöt

Vaikuttavuusyhteiskunnassa hyvinvointivaltiollisia toimintoja halutaan hallinnoida niiden vaikutuksia koskevan tiedon perusteella. Arvioinnin läpimurto on merkinnyt arviointitutkimuksen ja ennen kaikkea muunlaisten arvioinnin käytäntöjen lisääntymistä. Michel Foucault painotti tunnetusti hallinnoinnissa muodostuvan tiedon keskeisyyttä sekä hallinnan ja tiedonmuodostuksen yhteyttä. Hallinnoinnin käytäntöjen tietoa hän kutsui käsitteellä *savoir* ja luonnehti sitä seuraavasti:

” – mieliteiden ja tieteellisen tiedonalan (*connaissance*) välillä voidaan tunnistaa erityisen tason olemassaolo, jota voidaan ehdottaa kutsuttavan tiedoksi (*savoir*). Tämä tieto ei esiinny ainoastaan teoreettisissa teksteissä tai koevälineissä, vaan myös kokonaisessa käytäntöjen ja instituutioiden systeemissä. Se ei kuitenkaan ole puolittietoisuuden puhdasta ja yksinkertaista ilmaisua. Se nimittäin sisältää itselleen ominaisia sääntöjä, jotka luonnehtivat sen olemassaoloa, toimintaa ja historiaa. Jotkut näistä säännöistä koskevat vain yhtä aluetta, toiset ovat yhteisiä useille alueille. Voi olla, että toiset säännöt ovat yleisiä koko aikakaudelle. Tämän tiedon kehitys ja muutokset tuovat esiin kausaalisuuksien monimutkaisen suhteiden pelin.” (Foucault 1969/1994, 844; Alhanen 2003, 22.)

Foucault käytti *savoir*-käsitettä erityisessä merkityksessä eikä yleisesti tietoa kuvaavana terminä. *Savoir* voi esiintyä yhteiskunnassa diskursiivisena käytäntönä ja tietorakenteina, joiden muodostuminen ei osu yksiin alan tieteellisen kehityksen kanssa. Diskursiivisen käytännön ilmaantuminen jollekin alalle voi tosin joskus enteillä sen tieteellistymistä akateemiseksi oppialaksi. *Savoir* on yhteiskunnan syvärakenteen tietoa, jota voi sisältyä myös tieteiksi vakiintuneiden alojen käytäntöihin. Ideologisuus ei erota *savoir*- ja *connaissance*-tietoa toisistaan. Jonkin diskursiivisen käytännön ja tietomuodon tieteellistyminen voi vankentaa tiedon itsekorjautuvuuden mekanismeja, mutta se ei merkitse välttämättä sitä, että tieteenala höllentäisi suhdettaan yhteiskunnallisiin ideologioihin. (Foucault 2005, 235–242.)

Vaikuttavuuden arvioinnin käytännöt voivat sisältää sekä *savoir-* että *connaissance-*tietämistä. Niitä voidaan kutsua myös episteemiseksi tai tietokeskeiseksi käytännöiksi ja kulttuureiksi tai yksinkertaisesti tietokäytännöiksi ja -kulttuureiksi. Tieteenutkija Karin Knorr Cetinan mukaan episteemiset käytännöt ovat käytäntöjä, joissa muodostetaan ja oikeutetaan tietoa. Niissä ei toimita rutiininomaisesti vaan luovasti, mielikuvitusta ja rakentavaa järkeilyä käyttäen. Tietokäytäntöjen muodostumisen ja ylläpidon kannalta on ratkaisevaa, miten tietoa muodostavat subjektit suuntautuvat tiedon kohteisiin, episteemisiin objekteihin, ja millaista tiedonhalua he kohdistavat niihin. Tietoa muodostavien subjektien kuvittelukyvyyn tuloksena tiedon kohteet muuntuvat jatkuvasti toisenlaisiksi, saavat uusia merkityksiä eivätkä tule koskaan täydellisiksi. (Knorr Cetina 2001, 175–184.)

Knorr Cetinan mielestä tieteen käytännöt ovat tietokäytännöistä ensiarvoisimpia. Tietoyhteiskunnan kehittyessä muiden kuin tieteen käytäntöjen merkitys on kuitenkin kasvanut. Tietoyhteiskunta ei merkitse vain lisääntyvien asiantuntijoiden, teknologioiden ja spesialistitulkintojen maailmaa. Se on erilaisten tietokulttuurien ja -käytäntöjen läpäisemä yhteiskunta, jossa muodostuu monenlaisia rakenteita ja mekanismeja tiedon tuotannolle, välitykselle ja käytölle. Tietokeskeisten käytäntöjen tärkeys yhteiskunnassa johtuu siitä, että niiden välityksellä ohjataan muita yhteiskunnallisia käytäntöjä. (Knorr Cetina 1999, 5–8 ja 2001, 176–178.)

Episteemisen käytännön käsite soveltuu sekä akateemisen oppialan että muunlaisten tietoa muodostavien käytäntöjen, kuten hyvinvointivaltion käytäntöjen tarkasteluun. Ei ole tosin tarkoin määriteltävissä, millainen on episteeminen käytäntö. Käsitettä voi pitää tiedollista aspektia korostavana näkökulmana kaikenlaisiin yhteiskunnallisiin käytäntöihin. Ehkei ole olemassakaan käytäntöä, jossa ei muodostettaisi tai oikeutettaisi tietoa. Tämän käsitteen avulla voidaan tarkastella hyvinvointivaltiota tiedonmuodostuksen näkökulmasta ja huomata sen muodostuvan monenlaisista tiedonhalujen ilmaantumisen pinnoista ja tiedonmuodostuksen käytännöistä. Myös hallinnon käytännöt voidaan nähdä tietoa muodostavina eikä vain tietoa hyödyn-tävinä.

Hyvinvointivaltiollisten toimintojen vaikuttavuutta selvitetään tällä hetkellä monenlaisissa tietokäytännöissä. Tehdään tutkimuksia, selvityksiä, seurantoja, barometrejä ja systemaattisia katsauksia, aikaansaadaan hyviä käytäntöjä, harjoitetaan tarkastusta, otetaan käyttöön controller-toimintoja ja kehitetään tietojärjestelmiä toiminnan ohjausta varten. Arvioinnin lähestymistavat näyttävät leviävän yli kansallisvaltioiden, toimialojen, ammattiryhmien sekä organisaatioiden rajojen. Konkreettisesti vaikuttavuuden arviointi muotoutuu paikallisissa tiedonmuodostuksen ja hallinnon käytännöissä. Tiedonhalun kohteena vaikuttavuudella on niin kutsutun rajaobjektin piirteitä. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikuttavuus kuulostaa ensi tuntumalta yhteiseltä käsitteeltä erilaisille tietokäytännöille, mutta tosiasiasa sen ympärille rakentuu monenlaisia merkityksiä, toimintoja ja sosiaalisia suhteita. Tällaiset rajaobjektit voivat toimia yhtä aikaa sekä toiminnan yhteensovittamisen että erilaisten intressien tyydyttämisen välineenä. Rajaobjekteille on tyypillistä, että ne ovat samanaikaisesti globaaleja ja paikallisia. (Star & Griesemer 1989.)

Hallinnan epävarmuus

Vaikuttavuuden käsite on levinnyt politiikan, hallinnon ja tutkimuksen kielenkäyttöön yhtäaikaisesti hallinnan käsitteen käytön lisääntymisen kanssa. Samaan aikaan käsitteisiin yhteiskunta, valtio, hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka, yhteiskuntapolitiikka, sosiaalinen ja yhteiskunnallinen on alettu viitata ainakin yhteiskuntatieteilijöiden keskuudessa aiempaa varovaisemmin. Nämäkin käsitteet viittaavat kuvittelunvaraisiin asioihin, sillä yhteiskuntaa ei voi havaita tai tyhjentävästi määritellä, mutta siitä puhutaan, ja se on olemassa näiden keskustelujen ja kuvausten kautta (Eräsaari 2004, 2). Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä ovat todenneet myös hyvinvointivaltion olevan imaginaarinen muodostelma, kuvitteellinen kokonaisuus. Heidän mukaansa ei ole mahdotonta, että tämä kokonaisuus tuotetaan vain tutkijoiden puheissa ja kirjoituksissa. Hyvinvointivaltioksi nimitetty kokonaisuus sisältää niin paljon erilaisia ajatustapoja ja toimintoja, että niiden käsittely on ainakin vaikeaa tutkijoille. (Anttonen & Sipilä 2000, 17.)

Edellisten käsitteiden käytön vaikeutuminen saattaa ilmentää yhteiskunnallisen hallinnan kohteita, tarpeita ja mahdollisuuksia koskevien käsitysten muutosta. Yhteiskunnan idean on katsottu haurastuneen 1970-luvun jälkeen kansallisvaltioiden heikentymisen ja globalisaation myötä (esim. Kangas 2001; Eräsaari 2004; Kettunen 2000, 2001a ja 2006). Hyvinvointivaltiosta puhuttiin aiemmin yleiskäsitteenä kuvattaessa institutionaalisia, valtiollisia ratkaisuja, joilla puututaan yhteiskunnan kehityksen pulmakohtiin tai korjataan markkinajärjestelmän ei-toivottuja seurauksia (Hellsten 1990, 20), mutta nykyisin käsite korvataan usein muilla käsitteillä. Jos hyvinvointivaltiosta voidaan enää puhua, se on jälkiekspansivinen tai kätkeyty hyvinvointivaltio (Julkunen 2001b, 15 ja 2006b). Sosiaalisen väitetään kadonneen tai muuntuneen toisenlaiseksi, jos sitä on ollut edes olemassakaan (esim. Rose 1996, 328–329; Helén 2004, 217–222; Julkunen 2003a, 184–185.) Vaikuttavuuden käsitteellä ei ole korvattu näitä käsitteitä, mutta sen ilmaantuminen saattaa liittyä näiden käsitteiden poliittisen ja analyttisen voiman heikentymiseen.

Hallinnan keskustelun vilkastumisesta ja moninaisuudesta johtuen hallinnan käsitteet ovat lisääntyneet arvioinnin käsitteiden tavoin. Nykyisin keskeisiä termejä ovat hallinnan (*governance*) ohella hallinnointi (*governing*) ja hallittavuus (*governability*). Puhutaan uudenglaisesta hallinta-ajattelusta (Pekonen 1995), hallinnan uudesta mallista (Tiuhonen 2001), uusista hallintamekanismeista (Rantala & Sulkunen 2006) tai uusista hallinnan muodoista (Newman 2001). Michel Foucault’lta (1991) ja niin kutsutuilta hallinnan analytiikan tutkijoilta on lähtöisin hallintamentaliteetiksi, hallinnallisuudeksi tai hallittavuudeksi käännetty käsite *gouvernementalité* (ransk.) tai *governmentality* (engl.). (Hänninen & Karjalainen 1997; Helén 2004; Koivusalo 2005). Hallinta voidaan ymmärtää esimerkiksi tiedoiksi, taidoiksi, päätöksiksi ja toiminnaksi, joiden avulla asiat yritetään pitää hallinnassa niin, että ne eivät ryöstäydy käsistä (Pekonen 1995, 1–2; vrt. Pekonen 2003, 157). Hallintaa luonnehditaan myös pitkän aikavälin sopimukseksi, joka varmistaa yhteiselämän jatkumisen ja instituutioiden säilymisen (Tiuhonen 2001, 5 ja 31), tai uudenglaiseksi tilanteeksi, jossa valtio ei yksipuolisesti ja ylhäältä alaspäin voi enää ohjata yhteiskuntaa (Julkunen 2001b, 95). Hallinnan määritelmässä kuvataan usein epävarmuutta, muutoksia ja hallinnan

menetyksen uhkia. Michel Foucault luonnehtikin hallinnan näkökulmaa turvallisuuden metodiksi (Gordon 1991, 19–20).

Nikolas Rosen (2000, 16–20) mielestä hallinnasta puhutaan nykyisin kolmella tavalla. Ensinnäkin siitä keskustellaan hyvinvointivaltioiden kehittämisideologiana ja -retoriikkana, kun tavoitellaan hyvää julkista hallintoa tai asioiden hallintaa. Ylikansalliset organisaatiot, kuten Maailmanpankki, OECD ja Euroopan unioni, ovat määritelleet hyvän hallinnan periaatteita ja pitäneet arviointia sen yhtenä osatekijänä. Toiseksi hallinnan käsitteisiin turvaututaan kuvailevasti jäsenettäessä hyvinvointivaltion hallinnoinnin muutoksia. Kolmanneksi hallinnasta puhutaan aikalaistiagnostisissa tarkasteluissa Rosen tapaan, analysoitaessa yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion hallinnoinnin ongelmien ja mentaliteettien muutoksia.

Se miten yhteiskunnassa halutaan tietää sosiaalipolitiikkaan liittyvistä vaikutuksista, kytkeytyy kulloinkin ajankohtaisiin käsityksiin hallinnan ongelmakentistä ja siitä, miten yhteiskuntaa, hyvinvointivaltiota ja ihmisiä on mahdollista ohjata. Hallintaan sisältyy myös kuvittelunvaraisuutta, ja yhteiskunnalliset olot vaikuttavat käsityksiin hallinnan ongelmista ja mahdollisuuksista. Esimerkiksi Kyösti Pekonen (2003) on tarkastellut hallinnan ja hallitsemisen käsitteiden käyttötapoja ja merkitysten muutoksia (vrt. Tiihonen 2001). Hänen mukaansa hallitsemisen käsitteet ja diskurssit ovat muuntuneet historian kuluessa hallitsijan vallan, vapauden, oikeuksien ja riippumattomuuden kysymyksistä asioiden ja elämän hallinnan problematiikaksi.

François-Xavier Merrien (1998) liittää hallinnan keskustelun voimistumisen hyvinvointivaltioiden hallittavuuden kysymysten ajankohtaistumiseen ja valtion aseman muutoksiin. Talouden globalisaatio on muuttanut hallinnan edellytyksiä, sillä se kyseenalaisti kansallisen palkkatyön yhteiskunnan hyvinvointivaltion toimivuuden. Bob Jessop (1999, 354) kuvailee tähän liittyen valtion aseman muutosta puhumalla (kansallis)valtioiden tyhjentyä tai ontoutumisesta. Jessop esittää, että hallinnassa on laajasti tulkittuna kyse sosiaalisten suhteiden yhteensovittamisen muodoista. Ne vaihtelevat kahdenkeskisestä vuorovaikutuksesta monimutkaisiin työvoiman jakautumisen prosesseihin. Yhteensovittuminen tapahtuu markkinoiden, valtion ja kansalaisten sosiaalisten verkostojen välityksellä. Ne toimivat erilaisten rationaalisuuksien varassa. Markkinoille on ominaista proseduraalinen rationaalisuus ja voiton maksimointi. Valtion hallinnan lähtökohtana on pidetty substantionaalista rationaalisuutta ja pyrkimystä saavuttaa asetetut politiikkatavoitteet. Sosiaalisten verkostojen hallinta perustuu refleksiiviseen rationaalisuuteen ja edellyttää osapuolilta sitoutuneisuutta, luottamusta, dialogisuutta ja yhteisymmärrystä. Kapeasti määriteltynä hallinta tarkoittaa Jessopin mukaan yhteen sovittavaa, heterarkkista hallintaa, jonka merkitys on lisääntynyt yhteiskunnassa. Se on eräänlaista yhteishallintaa, joka toteutuu sosiaalisten verkostojen välityksellä, organisaatioiden kesken ja yhteiskunnan osajärjestelmien keskinäisissä suhteissa. (Jessop 1998, 29–35 ja 1999.)

Ulrich Beck ja Elisabeth Beck-Gernsheim (2002) erittelevät länsimaisten yhteiskuntien hallinnallisuuden heikentymistä puhumalla ensimmäisestä ja toisesta modernista. Ensimmäisessä modernissa yhteiskunta nähtiin hallittavissa olevana, lineaarisena järjestelmänä. Tätä teollisen yhteiskunnan vaihetta leimasivat valistususkko, kansallismielisyyden keskeisyys, hyvinvointivaltion vahva asema, korporatismi, työmarkkinoiden ennustettavuus, pyrkimys täystyöllisyyteen sekä yksilön elämänsä elämänsä enna-

koitavuus. Toiselle modernille on ominaista yhteiskunnan avoimuus, ei-lineaarisuus ja hallinnan mahdollisuuksien väheneminen. Yhteiskunnallisen muutoksen voimia toisessa modernissa ovat globalisaatio, hauras ja joustava työllisyys, ydinperheen ja yhteiskuntaluokan merkityksen heikentyminen, kansalaisuuden ohentuminen sekä yksilön elämänkulun haavoittuvuuden ja valinnaisuuden lisääntyminen. (Beck & Beck-Gernsheim 2002; vrt. Lash 2002, viii.)

Ratkaisevana hallinnan muutoksena pidetään myös talouden näkökulman korostumista. Taloudellisen laskelmoinnin katsotaan tulleen yhä tärkeämmäksi osaksi hallintaa, ja sen ovat mahdollistaneet uudenlaiset tiedolliset välineet (esim. Miller & Rose 1990 ja 1993). Pat O'Malley'n mukaan (2000, 462–464) vielä 1800-luvun alussa arveltiin, ettei ihmisten taloudellista toimintaa voida juuri säädellä. Kun tilastot ja tietojärjestelmät sittemmin kehittyivät, ne tekivät talouden ohjauksen ja taloudellisten näkökohtien arvioinnin mahdolliseksi.

Hallinta edellyttää tietoa, mutta tieto ei takaa hallintaa. Ulrich Beckin (1992) mukaan siirtymä toiseen moderniin ja refleksiiviseen modernisaatioon on merkinnyt tiedon muuntumista epävarmuuden ja riskien lähteeksi. Tietäminen ja tietämättömyys eivät ole riskien toteutumisen kannalta vastakkaisia asioita. Vaikka organisaatioissa yritetään parhaalla mahdollisella tavalla tarkkailla suoriutumista asetettujen vaatimusten mukaisesti, alituisena vaarana on hankitun seurantatiedon pettäminen. Riskiyhteiskunnan ilmapiiriä sävyttää tästä syystä keskustelu yhteiskunnallisten toimenpiteiden sivuvaikutuksista. Hyvien asioiden tavoittelun sijasta kiinnitetään huomiota asioihin, joita tulisi välttää. Tästä johtuen organisaatioiden tiedonhallintaa saatetaan rakentaa pikemminkin estämään riskejä kuin tukemaan tärkeitä pidettyjä asioita.

Vaikuttavuustietoon tukeutuvaa hallinnointia voidaan nimittää vaikuttavuushallinnaksi. Sen haasteet ja epävarmuudet ilmenevät tällä hetkellä kouriintuntuvasti tieteellisiin näyttöihin perustuvien politiikkojen ja käytäntöjen (*evidence-based policy, evidence-based practice*) kehittämisessä. Tämä ”evidenssilike” (Oakley 2002, 279) on laajentunut 1990-luvun lopulta alkaen. Sen yhteydessä haluttaisiin saada aikaan vaikuttavuustietoon perustuvia toimintakäytäntöjä keskeisillä yhteiskuntapolitiikan toiminta-alueilla, kuten terveydenhuollossa, mielenterveystyössä, kuntoutuksessa, työvoimapolitiikassa, sosiaalipalveluissa ja sosiaalityössä. Lisäksi toivottaisiin näyttöperustaisuutta yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon. Isossa-Britanniassa pääministeri Tony Blairin hallitus on antanut tukea näyttöperustaisten politiikkojen ja käytäntöjen aikaansaamiselle. Kehitystyön edistämiseksi siellä on perustettu uudenlaisia arviointiyksiköitä, kuten EPPI-Centre, EvidenceNetwork ja Social Care Institute (SCIE). Näyttöihin perustuvia politiikkoja ja käytäntöjä kehitetään tällä hetkellä esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa sekä myös Pohjoismaissa, Suomi mukaan lukien. (Esim. Blackmore 2002; Mullen 2004; Koivisto 2005 ja 2006; Koivisto & Haverinen 2006; Laforest & Orsini 2005.) Vaikuttavuusnäyttöjen kehittämisestä on tullut sekä kansallista että ylikansallista toimintaa. Esimerkiksi lääketieteen alojen vaikuttavuusnäytöistä ylläpidetään kansainvälisiä tietokantoja Cochrane-yhteistyönä (<http://www.cochrane.org>). Se on ollut esikuvana Campbell-yhteistyölle (<http://www.campbellcollaboration.org>), jonka avulla kerätään vaikuttavuustietokantoja sosiaalialalta, kasvatuksesta ja koulutuksesta, työvoimapolitiikasta

sekä kriminaalipolitiikasta. Lisäksi Suomessa muun muassa kansalliseen sosiaalialan kehittämissuunnitelmaan (2004–2007) sisältyvän Hyvät käytännöt -ohjelman avulla tuetaan sosiaalialan tutkittujen työmenetelmien aikaansaamista (Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi 2003).

Näytön vaatimus on kuitenkin osoittautunut perin visaiseksi asiaksi. Miten tärkeää on se, että palvelu, etuus tai ohjelma toimii vaikuttavasti (*what works*)? Miten vaikuttavuusnäyttöjä voidaan aikaansaada ja hyödyntää? Millaista olisi vaikuttavuusnäyttöihin perustuva yhteiskuntapolitiikka? Mihin poliittista argumentointia tarvittaisiin? Asiantuntijoilla on osoittautunut olevan useita keskenään kilpailevia näkökantoja siitä, mitä näyttö kulloisissakin toiminnallisissa yhteyksissä tarkoittaa, millaisista asioista näyttöjä tulee ja voidaan hankkia, ja miten tieto muodollisesti kelpuutetaan vaikuttavuusnäytöksi. Tavanmukaisesti näytöksi haluttaisiin näissä yrityksissä hyväksyä lääketieteellisen ihanteen mukainen, satunnaistetuilla kokeilla aikaansaatu ja läpi työstetty tieto. Tieteellisten näyttöjen hankinta ei ole kuitenkaan usein edes terveydenhuollossa käytettävien menetelmien kohdalla yksinkertaista, ja useimmissa hyvinvointipalveluissa se on lähes mahdotonta. Useista syistä johtuen eivät kaikki osapuolet, kuten yhteiskuntatieteilijät, ole pitäneet kokeellisen tutkimuksen ihannetta tyydyttävänä ratkaisuna. Ratkaisuja on tästä syystä haettu yrittämällä laittaa erilaiset näytön perustat, satunnaistetuista kokeista asiantuntijanäkemyksiin, keskinäiseen paremmuusjärjestykseen. Lisäksi on vaadittu luopumista kokonaan tällaisista tiedon pätevyyden arvostelmista. (Esim. Oakley 2002; Arnkil & Seikkula 2005.)

Tieteellisiin näyttöihin perustuvien politiikkojen ja toimintakäytäntöjen kehittäminen on vain yksi mutta nähtävästi edelleen voimistuva pyrkimys vaikuttavuusyhdistyksessä. Vaikuttavuusyhdistys merkitsee vaikutustiedon halujen ympärille kehittyneiden tietokulttuurien ja -käytäntöjen läpäisemää yhteiskuntaa. Vaikuttavuuden tietokulttuurit ovat erilaisia paikallisesti, eri tieteenaloilla sekä erilaisissa hallinto- ja asiantuntijaympäristössä. Vaikuttavuusyhdistys on pohjimmiltaan erilaisten ”vaikuttavuuksien” yhteiskunta. Koska vaikuttavuus niveltyy useanlaisiin tietokulttuureihin, monenlaiset liittoutumat, torjunnat ja kamppailut eri vaikuttavuuskulttuurien kesken ovat mahdollisia. Lisäksi kunkin tietokulttuurin sisällä voi vallita monia vaikutustiedon haluja, käytäntöjä ja käsityksiä pätevistä tiedosta. Kuten tieteellisiin näyttöihin perustuvien politiikkojen ja käytäntöjen kehittämisessä on huomattu, vaikuttavuustieto voi päätyä voimainkoetusten kohteeksi. Foucault'n (1997a ja 2003; Rabinow 1997, XVI) mukaan tiedonmuodostuksessa on aina kyse jonkinasteisesta voimien mittelystä tai sodankäynnistä. Ilman kamppailua ei syntyisi tietoakaan. Hänen mielestään hallintaa ei kuitenkaan voida parantaa tukemalla vain tietynlaisia varmuuksia, hallinnan mekanismeja ja tiedon pätevyyden kriteerejä. Sen sijaan olisi ymmärrettävä yhteiskunnallisia olosuhteita, joissa erilaiset tiedon pätevyysperustat ovat muodostuneet. Vaikuttavuusyhdistyksen ymmärtämiseksi on tästä syystä tarpeellista suuntautua vaikutusten tietokäytäntöjen historiaan.

Tutkimuksen lähtökohdat ja kysymyksenasettelu

Arvioinnissa puhutaan mustista laatikoista viitattaessa arviointitutkimuksiin, joissa selvitetään toimintaohjelman tuloksia, tunnetaan panokset, muttei tiedetä siitä, millaiset tekijät ovat vaikuttaneet saatuihin tuloksiin ja mistä syystä (Rossi & Freeman & Lipsey 1999, 154). Käsitteen lähtökohdat ovat behaviorismissa, sillä B. F. Skinner painotti ihmisen ymmärtämistä mustana laatikkona, jolloin mielen sisäisiä prosesseja ei pidetä keskeisinä ihmisten käyttäytymisen ennustamisen kannalta. Mustan laatikon käsitettä on käytetty moniin tarkoituksiin.

Tieteen ja teknologian tutkimuksen voimahahmo Bruno Latour (1987, 2–3 ja 131) tarkoittaa mustilla laatikoilla tutkimuksessa yleisesti hyväksytyjä asiantiloja tai epäproblemaattisina pidettyjä tiedon kohteita. Esimerkiksi kun uusi tuote tai laite toimii odotetusti, kenellekään ei tule mieleen kurkistaa sen sisälle. Jos laite oikkui-lee, luultavasti joku haluaa tutkia sen sisällön. Kun tutkimustyössä saadaan aikaan tuloksia, joita pidetään yleisesti hyväksytyinä, tiedonmuodostus alkaa muistuttaa suljettua mustaa laatikkoa, jonka sisältöä ei enää koluta. Epävarmuudet, ristiriidat, täysosumat ja harharetket, joiden kautta tulokset syntyivät, hämärtyvät ja jäävät ulkopuolisille tuntemattomiksi.

Latour viittaa myös toisenlaiseen laatikkoon, kreikkalaiseen taruun Pandoran lippaasta. Sen avaaminen merkitsee käytännössään kehittyvän tiedonmuodostuksen tarkastelua. Se edellyttää paneutumista siihen, miten tietokäytännöissä puhutaan ja miten niissä toimitaan (Gilbert & Mulkay 1984, 1–2; Latour 1999, 18; Bourdieu 2004, 3). Karin Knorr Cetina (2001, 181–182) kuvailee sen sijaan tutkimustoimintaa lipaston käsitteen avulla. Hän painottaa Foucault'n tavoin tietoa muodostavien subjektien tiedon kohteisiin suuntaamien halujen suuntaavan tiedonmuodostusta. Tietämisen kohteet, episteemiset objektit, ovat aina epätäydellisiä, vaikka ne täydentyvät sitä mukaa kuin niistä halutaan tietää. Siten ulkopuolisen mielestä jokin episteeminen objekti näyttää helposti suljetulta mustalta laatikolta. Sen sijaan kun lähtökohdaksi otetaan tietoa muodostavan subjektin näkökulma, kohde vaikuttaa avoimelta lipastolta laatikkoineen ja kansioineen, joita jatkuu loputtomasti laatikkojen uumeniin. Lipastot, kirstut, kaapit ja laatikot olivat myös Gaston Bachelardin (2003) kiinnostuksen kohteena hänen 1950-luvulla kirjoittamassaan teoksessa. Hänen mukaansa ihmiset kuvittelevat niihin salaisuuksia, tietoa, historiaa ja järjestystä. Lipastoa laatikkoineen voidaan pitää jopa jonkinlaisena inhimillisen hengen perustuksena. Toisaalta laatikot ja lipastot ovat avautuvia tiloja, ja niiden avaamisessa hälvenee raja sisäpuolisen ja ulkopuolisen kesken.

Vaikuttavuuden arviointi muistuttaa nykyvaiheessaan Latourin tarkoittamalla tavalla suljettua mustaa laatikkoa. Hyvinvointivaltion hallinnoinnissa vaikuttavuuden arviointi on katsottu mahdolliseksi, tarpeelliseksi ja välttämättömäksi. Arviointitiedon hankintaa on alettu pitää itsestään selvyytensä ja lakisäätöisenä velvoitteena. Arviointi on muuntunut tietojärjestelmiksi, välineiksi ja menetelmiksi, jotka on mahdollista pakata työkalupakkeihin. Vaikuttavuuden käsitteen avulla ohjataan tällä hetkellä sekä hyvinvointivaltiollisia toimintoja että tutkimusta ja muunlaista tiedontuotantoa, jota harjoitetaan yhteiskuntapolitiikan tueksi. Ymmärrys siitä, miten tällaiseen

tilanteeseen on päädytty, alkaa olla lukittuna hyvinvointivaltion tietokäytäntöjen historian mustaan laatikkoon.

Yhteiskuntatutkijoille arviointi on sen sijaan jonkinlainen Pandoran lipasto, jonka laatikkoihin on vuosikymmenien kuluessa kätkeytynyt monenlaisia odotuksia, kiistoja ja ihmetyksen aiheita. Vaikutusten kysymykset eivät ole olleet yhteiskuntapolitiikan alueella koskaan helposti vastattavissa. Kun varhaisessa kreikkalaisessa tarussa kaunis Pandora tuli uteliaisuuttaan kurkistaneeksi lippaan sisälle, sieltä lehahtivat ilmoille kaikki pahuuden, murheen, vitsausten ja onnettomuuksien muodot. Vain yksi asia jäi lippaan pohjalle – toivo. Arvioinnin Pandoran lipaston alimmassa laatikossa näyttää lymyilevän toive, että yhteiskuntaa voitaisiin hallita rationaalisesti (vaikutus)tiedon avulla. Yhteiskuntatutkimuksen toivotaan usein liittyvän tähän hallintaan edes jollakin tavalla. Miten se on mahdollista, on paljon pulmallisempaa.

Tässä tutkimuksessa pengotaan arvioinnin Pandoran lipaston laatikoita. Tutkimuksen kohteena on ”vaikuttavuusyhteiskunnan” ilmaantuminen eli kysymys siitä, miten sosiaalipolitiikkaa ja hyvinvointivaltion käytäntöjä alettiin tarkastella vaikuttavuuden käsitteen avulla. Hyvinvointivaltion käytäntöjä arvioidaan kuitenkin monista suunnista: päätöksentekijöillä, yritysmaailmassa, eri tieteenaloilla ja asiantuntijakulttuureissa sekä kansalaisten keskuudessa on lukuisasti erilaisia käsityksiä siitä, miten hyvinvointivaltion vaikutusten kysymyksiä on aiheellista lähestyä. Katselijoiden runsauden vuoksi tutkimuksessa valitaan lähtökohdaksi yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden näkökulma: miten hyvinvointivaltiollisten toimintojen vaikutuksia koskeva tiedonhalu ja arvioiva mielikuvitus (vrt. Mills 1982; Fuller 2006) ovat ilmenneet heidän tietokäytännöissään?

Yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden tietokäytännöt on valittu analysoinnin kohteeksi siksi, että näiden alojen tutkimus on olennaista asiantuntijuutta hyvinvointivaltioon liittyvien kysymysten tarkastelussa. Näin voi päätellä jo sen perusteella, että yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön käsitteet viittaavat yhtäältä yhteiskunnallisen toiminnan alueisiin ja toisaalta oppialoihin, tutkimuksen ja opetuksen kenttiin. Tämän perusteella on otaksuttavissa, että näiden alojen ajankohtaiskeskustelu ja tutkimukset saattaisivat paljastua aarrearkuksi, johon on aikaa myöten kasautunut enemmän tai vähemmän pätevää, tietynlaista toisen käden tai tarkkailijan tietoa vaikutusten kysymysten ilmaantumisesta hyvinvointivaltion hallinnointiin.

Tavoitteenani on tutkimuksen avulla tuoda esiin uudenlaisia näkökohtia vaikuttavuuden käsitteen asemasta hyvinvointivaltion hallinnoinnissa sekä siitä, miten yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen sekä arvioinnin keskinäinen suhde on ajan kuluessa määrittynyt. Tarun mukaan Pandoran lippaan sisältö hulvahtaa peruuttamattomasti taivaan tuuliin, jos tulee raottaneeksi sen kantta. Kuten aiemmin totesin, tutkimustyössä lipaston laatikoiden ja kansioden määrä on ehtymätön. Siten yritän tutkimuksen avulla avata joitakin vaikuttavuusyhteiskunnan kysymyksiä ja hahmottaa uusia tapoja hyvinvointivaltiota koskevan tietämisen tarkasteluun enkä esittää yksiselitteisiä vastauksia tai ratkaisuja.

Tutkimuksessa käytetään apuna tapausesimerkkejä, jotka ovat tutkijoiden kirjoittamia tekstejä. Ne ovat peräisin kahdenlaisista tietokäytännöistä eli 1) arvioinnin ajankohtaiskeskusteluista ja 2) empiirisistä tutkimuksista, joissa tutkijat ovat toteuttaneet

vaikutusten arviointia. Käsiteltävät esimerkit eivät ehkä ilmennä yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen valtavirtaa ja yleistä suuntautumista. Ne käsittelevät soveltavan tutkimuksen tilanteita, joissa tutkijat toimivat poikkeuksellisen läheisessä vuorovaikutuksessa yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa. Tästä syystä ne voivat olla avuksi vaikutusten arvioinnin kehitystä tarkasteltaessa. Tapausesimerkeiksi on valittu kolme artikkelikokoelmaa sekä neljä sosiaalipolitiikassa tai sosiaalityössä hyväksyttyä ylempää tieteellistä opinnäytettä (kolme väitöskirjaa ja yksi lisensiaatintutkimus). Esimerkit liittyvät joko sosiaalipalvelujen tai sosiaalityön arviointiin. Niissä käsitellään pääasiassa paikallista ja asiakastason toimintaa, mutta hyvinvointivaltiollisten toimintojen vaikutuksia voidaan tutkia monilla tasoilla. Tutkimuksen tapausaineistoa kuvataan kolmannessa luvussa.

Sosiaalista imaginaatiota käsittelevien keskustelujen avulla on mahdollista kiinnittää huomiota hallinnan ja sitä tukevan tiedon kuvittelunvaraisuuteen. Nämä tarkastelut eivät kuitenkaan tarjoa riittäviä metodisia välineitä vaikuttavuusyhteiskunnan historiallisen ilmaantumisen selvittelyyn. Tutkimuksen teoreettis-metodologisen otteen tueksi olen hakenut virikkeitä etenkin Michel Foucault'n, Ian Hackingin sekä Luc Boltanskin ja Laurent Thévenot'n kehittämistä käsitteistä ja lähestymistavoista. Tutkimuksen lähtökohta on käsitehistoriallinen, sillä kiinnostuksen kohteena ovat vaikutusten arvioinnin käsitteiden ilmaantuminen ja käyttötavat hyvinvointivaltioon liittyvien tietokäytäntöjen yhteydessä (vrt. Hyvärinen ym. 2003). Käsitteiden ilmaantumisen ja käytön tarkastelussa on haettu tukea foucaultilaisesta historiankirjoituksesta, genealogisesta otteesta. Tutkimuksessa on kyse yrityksestä jäsentää ”nykyisen historiaa”³. Se merkitsee yritystä ottaa etäisyyttä siihen, mikä nykyisessä tilanteessa esiintyy annettuna, välttämättömänä ja luonnollisena. Nykyisyyteen otetaan välimatkaa, jotta ei alistettaisi mennyttä nykyisille maailman jäsentämisen tavoille ja jotta voitaisiin ymmärtää jotain merkityksellistä nykyisyyden kysymyksistä (vrt. Kettunen 2006, 219).

Foucault'n kehittänyt genealoginen ote edellyttää tutkijan syventymistä tiedon ”arkistoihin” ja niihin kirjautuneiden diskurssien analyysia. Foucault'lta vaikutteita saanut Hacking (2002a ja 2004) painottaa myös käsitteiden nimeämisen ja asioiden luokittelujen kehittyvän ajan kuluessa, joten niitä on tarpeellista tarkastella historiallisesti. Se merkitsee paneutumista käsitteen muodostumisen periaatteisiin, jotka tekevät siitä hyödyllisen tai ongelmallisen. Hacking suosittaa myös aineistolähtöisyyttä, tapaus tutkimusten käyttöä sekä syventymistä tiedonmuodostuksen materiaaliin edellytyksiin. Luc Boltanskin ja Laurent Thévenot'n tarkastelut käsittelevät myös käytäntöjä tai tarkasti ottaen regiimejä, mutta ne lähtevät arvon ja arvostelemisen problematiikasta, joka on merkityksellistä kaikenlaisessa tiedonmuodostuksessa.

Tutkimusta voisi luonnehtia myös käytäntölähtöiseksi, sillä siinä tarkastellaan sosiaalipolitiikkaan liittyvää vaikutusten arviointia tietokäytäntöinä. Käytännön käsite on kiinnostuksen kohteena useissa filosofian, tieteen, kulttuurin, talouden ja sosiaalitutkimuksen suuntauksissa. Käytännöistä on kiinnostuttu viime aikoina siinä määrin, että puhutaan käytäntöjen käänteestä yhteiskuntateoriassa (Schatzki & Knorr

3 Pauli Kettunen (2006, 218) kääntää Michel Foucault'lta lähtöisin olevan ilmaisun ”nykyisen historiaksi”, mutta on puhuttu myös ”nykyisyyden historiasta” (Helén 1997, 355) sekä ”nykyhetken historiasta” (Foucault 1980, 39).

Cetina & Savigny 2001). Käytännön käsite on ollut tärkeä Ludvig Wittgensteinille, Charles Taylorille, Pierre Bourdieulle, Jean François Lyotardille, Michel Foucault'lle, Ian Hackingille, Bruno Latourille, Karin Knorr Cetinalle sekä ”regiimin” mielessä Luc Boltanskille ja Laurent Thévenot'lle.

Bourdieu (2004) piti tärkeänä sitä, että yhteiskuntatutkimus pitää myös itseään tutkimuskohteena ja että tutkijat soveltavat kehittämiään metodeja oman toimintansa tutkimiseen. Hän perusteli tätä tieteen kenttien valtdynamiikalla sekä sillä, että yhteiskuntatutkimus on pohjimmiltaan sosiaalista konstruktioita sosiaalisesta konstruktioista. Analysoidessani arviointia yhteiskuntatutkijoiden kirjoittamissa teksteissä, kyse on Bourdieun ehdottamasta yrityksestä objektivoida objektivoinnin subjektit eli tutkijat. Tarkastellessani arviointia tutkijoiden teksteissä en voine ohittaa omia tekemisiäni. Näin ollen olen valinnut myös omia tekstejäni esimerkeiksi.

Vaikutusten arvioinnin tietokäytäntöjen ilmaantumista tarkasteltaessa on tärkeää se, mistä Charles Taylor (1990, 98–102) muistuttaa. On mahdollista, että yhteiskuntatutkijat voivat omalla työskentelyllään tukea tai heikentää tarkastelemaansa yhteiskunnallisia käytäntöjä. Yhteiskuntatutkimus käsittelee aina yhteiskunnallisia käytäntöjä, ja tutkimuksen tekoon sisältyy tutkijan itseymmärrystä. Luonnontieteellisen tiedon perusteella voidaan kehittää yhteiskunnallisia käytäntöjä, mutta ne eivät ole luonnontieteiden tiedonmuodostuksen kohteena vaan ulkoisia sille. Luonnontieteiden tuloksia on tarpeen tästä syystä erikseen soveltaa käytäntöön. Sen sijaan yhteiskuntatutkijalla on Taylorin mukaan välitön yhteys käytäntöihin omassa toiminnassaan.

Hackingin mukaan se, että jotakin asiaa kutsutaan arvioinniksi, vaikuttavuudeksi tai hyvinvointivaltioksi, muovaa jo sellaisenaan nimeämisen kohdetta. Kun tutkimuksessa tarkastellaan arvioinnin käsitteitä sosiaalipolitiikan yhteydessä, niitä ei määritellä etukäteen. Arviointia käytetään kuitenkin yleiskäsitteenä, joka sisältää tieteelliset ja ei-tieteelliset arvioinnin käytännöt. Viitattaessa yksinomaan tieteellisiin käytäntöihin puhutaan arviointitutkimuksesta. Vaikuttavuuden käsite on tärkeä monien tieteenalojen kulttuureissa, kuten lääke-, hallinto- ja taloustieteissä. Se ei ole sisällynyt sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen peruskäsitteisiin, joten käytän yleiskäsitteenä vaikutuksen käsitettä.

Tutkimuksessa käytetään hyvinvointivaltion käsitettä, vaikka on hieman epävarmaa, miten toimiva käsite on nykyisin. Hyvinvointiyhteiskunnan käsitettä on alettu käyttää etenkin politiikan ja hallinnon keskusteluissa. Hyvinvointiyhteiskunnan käsitteen avulla halutaan esimerkiksi kritisoida valtiokeskeistä hyvinvointikäsitystä, muotoilla uudelleen hyvinvointivastuita, korostaa sosiaalipolitiikan taloudellisesti kestävä perustaa tai painottaa kuntien ja järjestöjen asemaa palvelujen tuottajina. Hyvinvointiyhteiskunta ei viittaa yhteiskuntaan, jossa vallitsee yleinen hyvinvointi. (Julkunen 2006a, 42–43.) Se saattaa kuitenkin luoda tällaisia mielikuvia, joten siihen ei ole tukeuduttu tutkimuksessa.

Tutkimuksessa on ollut vaikeaa tehdä täysin tyydyttävää ratkaisua yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön yliopistollisia oppiaineita ja tutkimusaloja kuvaavien termien käytöstä. Välttääkseni toistamasta kolmen oppiaineen luetteloa puhun sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksesta tai pelkästään sosiaalipolitiikan tutkimuksesta. Koska tarkastelemani esimerkit ovat sosiaaliturvan tai vieläkin suppeammin sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön alueelta, sosiaalipolitiikka on ehkä

käyttökelpoisempi käsite kuin yhteiskuntapolitiikka. Sitä on myös käytetty eniten historiallisissa yhteyksissä, joita käsittelen. Tutkimuksessa käytetään myös yleiskäsitettä yhteiskuntatutkimus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimus eivät kata tätä käsitettä kokonaisuudessaan. Käsite on otettu käyttöön sekä tekstin sujuvuuden vuoksi että siksi, että tutkimuksessa esiin tulevat näkökohdat koskettanevat osin myös muita yhteiskuntatutkimuksen aloja, kuten kasvatuksen, terveyden, talouden, hallinnon ja politiikan tutkimusta.

Tutkimus sisältää neljä rajausta, joita on aiheellista perustella. Ensinnäkin arviointia voidaan jäsentää kahdella tavalla. Tavallinen tapa on ymmärtää arviointi jollain tavoin omintakeiseksi tietomuodoksi ja itsenäiseksi tietokäytännöksi (*evaluation as epistemic practice*). Tämä tapa näyttää yleisyydestään huolimatta johtaneen arvioinnin tietomuodon tarkasteluissa umpikujaan, ja arviointi on paisunut määritelmien ulottumattomiin. Liisa Horelli (2006, 61) luonnehtii tätä lähestymistapaa todeten, että vaikuttavuuden määritelmiä ja oikeita arviointikäytäntöjä on etsitty kuin Graalin maljaa. Toinen tapa ajatella asiaa on se, että katsotaan, että arviointia sisältyy monenlaisiin tietokulttuureihin ja -käytäntöihin hyvinvointivaltion toiminnoissa ja laajemminkin yhteiskunnassa (*evaluation in epistemic practices*). Näihin käytäntöihin lukeutuvat ihmisten arkielämä, eri tieteenalat, ammatilliset alat, asiantuntijuudet sekä politiikan, hallinnon ja yritysmaailman käytännöt.

Jaottelu on yksinkertainen, mutta sitä ei ole tehty aiemmin (huom. Rajavaara 2006a). Jälkimmäisen tavan voisi olettaa avaavan uudenlaisia näkökulmia arvioinnin tietomuodon tarkasteluun. Kun tutkimuksessa analysoidaan vaikuttavuuden käsitteen ilmaantumista sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden tietokäytäntöjen välityksellä, kyse on jälkimmäisen käsitteellistämistavan valinnasta. Tutkimuksen lähtökohta, ajatus tarkastella arviointia jonkin tutkimusalan, kuten tässä sosiaalipolitiikan tutkimuksen välityksellä, on uudenlainen ja ehkä yllättäväkin. Se saattaa kuitenkin olla valaiseva tapa lähestyä asiaa, jos halutaan tietää vaikutusten arvioinnin genealogiasta, historiallisesta ilmaantumisesta hyvinvointivaltion yhteyteen. Tutkimus ei ole kuitenkaan varsinaisesti oppihistoriallinen, sillä tutkijoiden tietokäytäntöjä analysoidaan enemmänkin vaikuttavuusyhteiskunnan ilmaantumisen ja ilmiöiden selvittämiseksi kuin tutkimusalan itseymmärryksen lisäämiseksi. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan hyvinvointivaltiollisten toimintojen vaikutuksiin kohdistuvaa tiedonintressiä, joka on ollut ainakin pintapuolisesti tarkastellen näillä aloilla suhteellisen vaatimaton. Yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tietokäytäntöihin paneutuminen merkitsee samalla sitä, että arvioinnin ilmaantumista tarkastellaan vain vähäisesti muiden tietokulttuurien, kuten hallinto-, talous-, kasvatustieteiden välityksellä. Tarkastustoiminta, joka lähti kehittymään Suomessa valtion yhteyteen 1800-luvun alussa, olisi ollut myös luonteva kiinnekohta vaikuttavuuden arvioinnin kehityksen tarkastelulle, mutta sitäkään ei juuri käsitellä. Kehittyneen tietoteknologian käyttöönotto on ollut ratkaiseva tekijä vaikuttavuustiedon halun lisääntymisen ja tyydyttämisen kannalta, mutta siihenkään ei pureuduta laajemmin. Kyse ei ole myöskään vaikuttavuuden käsitteen käytön leviämisen eli diffuusion tarkastelusta.

Toiseksi arvioinnin läpimurto ei ole merkinnyt vain vaikuttavuuden käsitteen vahvistumista. Vaikutukset eivät ole ainut arvioinnin näkökulma hyvinvointivaltion

käytäntöihin, vaan niiden rinnalla esiintyvät muun muassa tuottavuus, tehokkuus, taloudellisuus, riskit sekä laatu. Esimerkiksi tuottavuuden käsitteeseen viitaten vähennetään tällä hetkellä valtionhallinnon henkilöstöä ja lisätään tietotekniikan käyttöä (Tuottavuusohjelma 2007–2011). Tuloksellisuuden arvioinnissa painotetaan erilaisten näkökulmien tasapainoa, joista vaikuttavuus on vain yksi muiden joukossa. Samoin tuotokset (*outputs*) ovat eri asia kuin vaikutukset (*outcomes*). Vaikutuksia voidaan lisäksi jäsentää monella tavalla. Voidaan puhua esimerkiksi välittömistä (*immediate*), välitason (*intermediate*) ja viimesijaisista (*ultimate*) vaikutuksista (Scotti 2004; vrt. Meklin 2001, 108–110; Rajavaara 2006b, 32–37). Vaikuttavuuden käsitteen tarkastelu erillään muista arviointikäsitteistä ei ehkä tee oikeutta arvioinnin kehitykselle ja lähestymistavoille. Diskurssien tarkastelemiseksi näin voitaneen kuitenkin menetellä. Aivan tarkka rajankäynti on tosin vaikeaa. Vaikuttavuuden ja laadun käsitteiden käytön vaihtelu on pantavissa merkille julkisten palvelujen kehittämisessä. Laatu oli ehkä ottamassa 1990-luvulla vaikuttavuuden sananvaltaa. Siten tutkimuksessa otetaan huomioon myös laadun käsitteen ilmaantuminen hyvinvointipalveluihin. Vaikuttavuuteen vedotaan kuitenkin tällä hetkellä yhä useammin palvelujen ja etuuksien ylläpidosta tai kehittämisestä keskusteltaessa. Lisäksi vaikuttavuus näyttää muita arvioinnin näkökulmia enemmän askarruttavan yhteiskuntatutkijoita. Näistä syistä tutkimuksessa keskitytään ”vaikuttavuusyhdistykseen”. Se on heuristinen ja imaginatiivinen, vaikuttavuustiedon halua ja tietokulttuureita kiteyttävä käsite. Se ei ole normatiivinen ideaali eikä myöskään (toivottavasti) sellaisenaan nykyisen tai tulevan yhteiskunnan kuva.

Kolmanneksi kansalaisten näkökulmasta hyvinvointivaltion tärkeimmät toiminnot liittyvät yhtäältä palveluihin, toisaalta tulonsiirtoihin. Tutkimus kiinnitetään palvelujen, erityisesti sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön, arviointiin eikä tarkastella sosiaalipoliittisten tulonsiirtojen vaikutusten arviointia. Talous- ja sosiaalityöissä tehdään esimerkiksi tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutusten tutkimusta (esim. Uusitalo 1988), mutta sitä ei käsitellä. Silti vaihtoehtoja jää lukuisasti. Vaikutusten arvioinnin diskurssien ja käytäntöjen kehitystä olisi ollut mahdollista tarkastella esimerkiksi terveystieteiden, kuntoutuksen, työvoimapolitiikan, päihdehuollon sekä koulutuksen ja kasvatuksen alueilla. Sosiaalipalveluista ja sosiaalityöstä valitut tapausesimerkit ovat perusteltavissa historiallisista näkökohdista käsin. Köyhäinhuolto on ollut alun perin keskeinen lähtökohta, kun sosiaalipoliittikkaa ryhdyttiin laajentamaan. Lisäksi sosiaalipalvelut ja sosiaalityö ovat olleet pääasiassa sosiaalipoliittikan tai sosiaalityön tutkimuksen eivätkä muiden tutkimusalojen kiinnostuksen kohteena. Muilla hyvinvointipoliittikkien alueilla vaikuttavuusdiskurssit olisivat saattaneet ehkä enemmän kietoutua muun muassa talous- ja lääketieteellisiin diskursseihin, jolloin niiden tarkastelu olisi ollut vaikeaa.

Neljänneksi tutkimuksessa tarkastellaan vaikuttavuuden käsitteen ja käytäntöjen ilmaantumista eikä muodostuneiden tietokäytäntöjen seurauksia. Arvioinnin seuraukset ovat tosin tärkeä aihepiiri siksi, että arviointi- ja vaikuttavuusyhdistys on alkanut osoittaa ikäviä käänköpuoliaan. Monien mielestä arvioinnit työllistävät tällä hetkellä tuskastuttavasti ja vievät aikaa ”perustustyötä”, mitä tämä kenenkin tehtävissä tarkoittaneekaan. Arvioinnit saattavat väsyttää, ärsyttää ja riitauttaa ja ne maksavat melkoisesti. Arvioinnin ei-tarkoitettuista sivuvaikutuksista puhutaan jo ”järjettöminä

vaikutuksina” ja ”siviiliuhreina”, ja tätä kritiikkiä esittävät myös tunnetut arviointitutkijat (Leeuw 2002, 10; ks. myös Simola & Rinne 2006, 73–74). Toisaalta arvioinneilla lienee myönteisiä vaikutuksia, joista puhutaan harvemmin. Arvioinnin käytäntöjen vaikutusten tutkiminen edellyttäisi kuitenkin omia tutkimushankkeitaan.

Tämän tutkimuksen tekoon liittyi joitakin erityisiä haasteita ja vaikeuksia. Ne juontuvat osaksi siitä, että tutkimuksen aihepiiri, vaikuttavuuden arvioinnin ilmaantuminen, osoittautui merkilliseksi, amebamaiseksi ilmiöksi, josta oli hankalaa saada käsitteellistä, teoreettista tai empiiristä otetta. Aihepiirin taivuttaminen tutkimuksen kohteeksi edellytti ratkaisua, jonka mukaan tutkimuksessa on otettu käyttöön useita teoreettisia näkökulmia. Tutkimuksen teoreettis-metodologisia kysymyksiä käsitellään yksityiskohtaisesti kolmannessa luvussa. Jo tässä vaiheessa on syytä todeta, että käyttöön otettujen teoreettis-metodologisten näkökulmien ja keskustelujen yksityiskohtainen tarkastelu tai keskinäisten suhteiden pohdinta olisi edellyttänyt miltei oman tutkimuksensa.

Vaikuttavuusyhteiskunnan ilmiöiden ymmärtäminen on mahdollista ottamalla menneisyyden tarkastelun avulla etäisyyttä nykyisyyteen. Viime aikoina on pohdittu yhteiskuntatieteiden historiallista käännettä eli pitkän aikavälin historiaan pureutuvan tutkimuksen lisääntymistä sosiaalitieteissä (Saari 2006) sekä historia- ja sosiaalitieteiden keskinäistä suhdetta ja lähentymistä (Andersson & Anttila & Rantanen 2005). Muun muassa Michel Foucault ja Ian Hacking ovat innostaneet teoksillaan sosiaalitieteilijöitä suuntautumaan historian tutkimuksen alueelle. Toisaalta historia- ja sosiaalitieteellisten lähestymistapojen kesken on tiedollisia jännitteitä, ja tutkijalle saattaa muodostua haasteeksi toimia ”kahden muusan palveluksessa” (Andersson & Anttila & Rantanen 2005). Historiantutkija saattaa esimerkiksi hallita paremmin historialliseen kontekstiin ja aikaan liittyviä tekijöitä ja sosiaalitieteilijä painottaa teorioita. Vaikka Foucault’n ja Hackingin virittämänä ryhdyin arvioinnin menneisyyden tarkasteluun, olen tukeutunut ensi sijassa alkuperäiseen muusaani, sosiaalipolitiikan tutkimukseen. Siten tutkimuksessa yritetään saada aikaan genealogisella otteella historiallista näkökulmaa vaikuttavuusyhteiskuntaan mutta ei tehdä varsinaista historiantutkimusta. Tarkastelu toteutetaan lähinnä sosiaalipolitiikan tutkimusten välityksellä eikä juuri hyödynnetä Suomessa tehtyä historiallista tutkimusta. Tämä merkitsee sitä, että historiantutkimuksen näkökulmasta tarkastelu saattaa jäädä ohueksi ja vaillinaiseksi.

Tutkimuksen tekoon on liittynyt myös haasteita ja hankaluuksia, joita Bruno Latour (1999) ja Pierre Bourdieu (2004) ovat kuvanneet tieteen ja tiedonmuodostuksen tutkimukseen sisältyvän. Yllättävän vetovoimaiseksi osoittautui asia, johon Latour viittaa vertauksellaan Pandoran lippaasta: analysoitaessa tiedonmuodostusta käytäntöinä päädytään helposti ontologian ja epistemologian peruskysymyksiin. Niitä olisi noussut työssä loppumattomiin, mutta olen käsitellyt niitä melko pintapuolisesti. Tiesin myös ottaneeni laajan tutkimuskohteen tekemistäni rajauksista huolimatta. Olisi ollut helpompaa syventyä vain jonkin arvioinnin diskurssin yksityiskohtaiseen tarkasteluun tai esimerkiksi kahden peräkkäisen diskurssin muotoutumisen ja keskinäisten jännitteiden tarkasteluun. Toisaalta se, että eri tietokulttuureissa puhutaan arvioinnista ja vaikutusten tarkastelusta vain yhdenlaisen tiedonhalun ja järkeilyn logiikan valossa, näytti minusta ongelmalliselta. Tästä syystä pidin tarpeellisena pit-

kän aikavälin kokonaisvaltaista tarkastelua, vaikka sen riskinä on, että yksittäisistä diskursseista esitetään liian yleistäviä näkökohtia ja tulkintoja.

Bourdieuun mielestä tieteen tutkimus edistyy niin ripeästi, että on mahdotonta seurata kaikkea alalla kirjoitettua. Sama koskee mitä tahansa tiedonala. Sosiaalipolitiikan tai yhteiskuntapolitiikan (kuten laitos nimettiin uudelleen vuonna 2004 Helsingin yliopistossa) tutkimus on myös hakenut uusia suuntia. Merkittävä muutos 1990-luvulla oli sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön oppiaineiden erkaantuminen toisistaan. Yliopistoissa näytetään tällä hetkellä korostavan sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön oppiaineiden erilaisuutta. Tässä tutkimuksessa on liitetty toisiinsa aineksia, keskusteluja ja tapausesimerkkejä ottamatta huomioon oppiaineiden raja-aitoja. Olennaisinta lienee kuitenkin, että kumpikin akateeminen oppiaine juontaa juurensa ”sosiaalisen” diskurssista, johon voidaan osallistua monenlaisilta institutionaalisilta perustoilta käsin. Yhteiskuntatutkijan toiminta useilla yhteiskuntatieteellisillä kentillä ei ole myöskään harvinaista. Oppiainekohtaiset rajat kuvastavat siten usein heikosti sitä, millaisilla tiedon kentillä tutkijat tosiasiallisesti työskentelevät.

Arvioinnista on tullut kiistelty asia, mutta tutkimuksessa yritetään ottaa käyttöön viileän tiedollinen ote arvioinnin ilmaantumisen tarkasteluun. Ajankohtaiskeskusteluissa arvioinnin laajeneminen tuodaan joskus esiin näitä tietokäytäntöjä väheksyvin kommentein ja vihjauksin arviointien tekijöiden mahdollisesta moraaliseen huonomuudesta oman alan toimijoihin verrattuna. Arvioinnista on tullut sen tutkimustoimintaan ulottumisen myötä tutkijoille yhteinen hyvä vihollinen. Jos arviointiin suunnataan yksipuolisesti vain torjuntaa, yhteiskuntatutkijat menettävät mahdollisuuden analysoida ja tulkita yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion muutoksia, joita arvioinnin ilmaantumiseen liittyy. Lisäksi arviointiin saatetaan suunnata kritiikkiä tietokulttuurien yhteisöllisten kuvitelmien pohjalta. Vaikuttavuuden kysymyksissä voidaan otaksua esimerkiksi, että lääkäri penää aina satunnaistettua koetta, juristi vaatii säädösmuutoksen arviointia, ekonomisti laskee euroja ja yhteiskuntatieteilijä erittelee diskurssien kieltä. Kun (vaikuttavuuden) tietokulttuureihin tulee uppoutuneeksi, löytää runsaasti poikkeamia yleistävistä kuvitelmista. Vaikuttavuutta käsittelevää tiedonmuodostusta ei voitane juuri hallita. Olisi silti ihanteellista, jos laaja-alainen ja monipuolinen vaikutusten tietokäytäntöjen ymmärrys olisi mahdollista.

Tutkimuksen eteneminen

Luvussa 2 tarkastellaan arvioinnin ”Graalin maljan etsintää” eli tavallisimmin esitettyjä kuvauksia ja näkemyksiä arvioinnista omintakeisena tietokäytäntönä. Selvitetävänä ovat arvioinnin tietokäytäntöjen historiaa koskevat katsaukset ja väittämät sekä arvioinnin määrittelyn yritykset. Tällainen ”yleinen arviointikeskustelu” ei ole tutkimuksen päähuomion kohteena.

Luvussa 3 siirretään tästä johtuen näkökulma siihen, miten sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden tietokäytäntöjen välityksellä voidaan selvittää hyvinvointivaltion muotoilussa esiintynyttä vaikutusten tiedonhalua ja arvioinnin ilmaantumista. Tässä luvussa otetaan käyttöön teoreettisia ja metodologisia käsitteitä ja välineitä sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön ajankohtaiskeskustelun ja empiirisen tutkimuksen

vaikutusten arvioinnin kysymysten analysoimiseksi. Lisäksi siinä esitellään tutkimuksessa käytettävät tapausesimerkit.

Luvussa 4 tarkastellaan ennen suomalaisen hyvinvointivaltion kehittymistä ilmaantunutta sosiaalipolitiikan diskurssia hallinnan ja vaikutusten kysymysten näkökulmasta. Siinä keskitytään niin kutsutun konkreettisen sosiaalitutkimuksen tarkasteluun. Siinä selvitetään, millaista vaikutusjärkeilyä tähän keskusteluun ja tietokäytäntöihin sisältyi. Sosiaalipolitiikan empiirisen tutkimuksen yhteydessä ilmenyttä vaikutusjärkeilyä tarkastellaan käyttäen esimerkkinä toisen maailmansodan jälkeen tehtyä tutkimusta.

Luvussa 5 analysoidaan hyvinvointivaltion laajentamisen yhteydessä ilmaantuneita hallinnan tarpeita ja vaikutusten järkeilyjä. Siinä paneudutaan lähinnä yhteiskuntasuunnittelun diskurssin selvittelyyn ja tarkastellaan sen yhteydessä muodostuneita vaikutusten järkeilyn muotoja. Tapausesimerkkinä analysoidaan tutkimusta, jossa yhdistyy yhtäältä palvelujen suunnittelun tarpeita ja toisaalta kokeellisen tutkimuksen lähtökohtia.

Luvussa 6 käsitellään hyvinvointivaltion käännekohtaa 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa ja sen yhteydessä tapahtunutta hyvinvointipalvelujen laajentamisesta luopumista. Tässä vaiheessa vaikuttavuuden käsite alkaa muodostua keskeiseksi hyvinvointipolitiikkojen yhteydessä. Kun käsite ilmaantuu kuntien hyvinvointipalveluihin tuloksellisuuden käsitteitä käyttöönotettaessa, sosiaalipolitiikan tutkijat tulevat myös ottaneeksi siihen kantaa. Tutkijoiden näkökohtia vaikuttavuuden tietokäytännöistä tarkastellaan käyttäen tapausesimerkkinä ajankohtaisraporttia.

Luvussa 7 kuvataan hyvinvointipalvelujen paikallisten ja vuorovaikutteisten tietokäytäntöjen ilmaantumista. Näissä käytännöissä ei ole selvitelty vaikuttavuutta vaan pikemminkin vierastettu käsitettä. Tapausesimerkkinä käytän omaa lisensiaattitutkimustani 1990-luvun alusta.

Luvussa 8 analysoidaan vaikuttavuuden sananvallasta kilpailevaa laadun käsitettä ja siihen liittyvää järkeilyä. Tarkastelun ytimessä on auditoinnin ilmaantuminen. Kun laadun käsite ilmaantui tarjolle sosiaalipalvelujen kehittämiseen, sosiaalipolitiikan tutkijat yrittävät tehdä selkoa sen käyttömahdollisuuksista. Tutkijoiden yrityksiä kuvataan kahden tapausesimerkin avulla, joista toinen on ajankohtaisraportti ja toinen empiirinen tutkimus.

Luvussa 9 kootaan yhteen tutkimustulokset vaikuttavuustiedon halun ja vaikutusjärkeilyjen ilmaantumisesta hyvinvointivaltion hallinnoinnin ja sosiaalipolitiikan tutkimuksen yhteydessä. Lisäksi siinä käsitellään vaikuttavuushallinnan ja -tiedon riskejä hyvinvointivaltiossa. Luvussa 10 esitetään pohdintoja sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen sekä arvioinnin tietokäytäntöjen keskinäisestä suhteesta.

2 ARVIOINTI TIETOKÄYTÄNTÖNÄ

Arvioinnin historiakatsaukset

”Policy-tutkimuksen suunta, jossa tarkastellaan uusien tai nykyisten politiikkaohjelmien ja -käytäntöjen tarkoitettuja tai ei-tarkoitettuja seurauksia sisältäen sekä sen mittaamisen, missä määrin määritellyt päämäärät ja tavoitteet saavutetaan että sen, miten ohjelmien poisto tai korvaaminen vaikuttaisivat. Arviointitutkimuksesta tuli itsenäinen tieteenala 1960-luvulla, ja sen juuret lähtevät Yhdysvalloissa käynnistetyistä ohjelmista köyhyyttä vastaan. (Oli ilmeisen hyödyllistä tietää sosiaalisten ohjelmien vaikutuksista, jotta voitaisiin puuttua epätasa-arvoon, deprivatioon ja muihin sosiaalisiksi ongelmiksi koettuihin asiantiloihin.) Koska arviointitutkimus on luonteeltaan soveltavaa, poikkitieteellistä ja metodologisesti opportunistista, sen harjoittajat kirjoittavat erikoistuneisiin julkaisuihin, kuten *Evaluation Review* (aiemmin *Evaluation Quarterly*) sekä *New Directions in Program Evaluation*. Näistä kysymyksistä keskustellaan esimerkiksi Ray Pawsonin ja Nick Tilley'n kirjassa *Realistic Evaluation* (1997).”

Tällainen määritelmä esitetään arviointitutkimuksesta *Oxford Dictionary of Sociology* (2005, 201–202) -sanakirjassa. Arviointitutkimusta pidetään sanakirjamaininnan arvoisena asiana, mutta määritelmässä korostetaan sen soveltavuutta, poikkitieteisyyttä ja tekijöiden oveluutta hyödyntää erilaisia lähestymistapoja ja menetelmiä. Määritelmässä ilmenee kaksijakoisuus, jolla arviointia tarkastellaan sosiaalitieteissä. Arviointia pidetään sekä niiden sisäisenä että ulkoisena asiana. Määritelmän perusteella arviointitutkimus kohdentuu yhteiskuntapolitiikan tarkoitettujen tai ei-tarkoitettujen seurausten arviointiin.

Arvioinnin historiaa on tutkittu niukasti Suomessa ja muualla maailmassa. Hallintotieteilijä Terho Vuorela (1990) on kuitenkin selvittänyt arvioinnin historiaa julkisen toiminnan ohjauksen ja budjetoinnin teorioista ja malleista käsin. Arvioinnin historian kannalta politiikan tutkija Pertti Ahosen (1983) väitöskirja ”Public Policy Evaluation as Discourse” on keskeinen. Siinä tarkastellaan valtion tarkastuksen ja julkisen toiminnan arvioinnin teoreettisia ja metodologisia lähtökohtia. Ahosen erittelemiä suuntauksia ovat laillisuus- tai kuuliaisuusarviointi, tilintarkastus, toimeenpanotutkimus sekä kustannushyötyanalyysi. Ahonen puhuu tutkimuksessaan arvioinnista yhteiskuntatieteiden kognitiivisten rakenteiden alle painettuna diskursiina. Hänen mielestään yhteiskuntatieteissä on kiinnitetty liian vähän huomiota tiedonmuodostukseen, joka toteutuu välittömästi politiikan ja hallinnon käytäntöjen yhteydessä. (Ahonen 1983, 2–3.) Nyt ollaan toisenlaisessa tilanteessa, kun arviointi vyöryy yli muiden diskurssien.

Sekä kansainvälisissä että suomalaisissa yhteyksissä arvioinnin ja arviointitutkimuksen kehityksestä on esitetty väitteitä ja suppeita katsauksia. Niistä tunnetuimpia on edellä esitetyssä määritelmässä mainitun Ray Pawsonin ja Nick Tilley'n (1997, 1–29) oppikirjan luku ”Arvioinnin historia 28 1/2 -sivuisena”. Väitteiden ja katsausten peruskertomus on samansuuntainen kuin luvun alussa esitetyssä määritelmässä.

Arviointitutkimuksen kuvataan syntyneen 1960-luvulla Yhdysvalloissa ja levinneen sieltä vähitellen muualle maailmaan (esim. Furubo & Sandahl 2002, 14.) Arvioinnin käyttöönoton taustatekijänä korostetaan poliittis-yhteiskunnallista tilausta, joka syntyi 1960-luvulla ”suuren yhteiskunnan” rakentamisesta John F. Kennedyn ja Lyndon B. Johnsonin presidenttikausilla. Tunnetuimpia yhteiskunnallisia ohjelmia oli vuonna 1965 käynnistetty ”Sota köyhyyttä vastaan”. Näissä oloissa arviointitutkimusten tarvetta perusteltiin sosiaalisten ongelmien laajentumiseen, kansalaisten palvelutarpeiden kasvuun sekä julkisen hallinnon laajentumiseen viitaten, ja arviointitutkimus niveltyi läheisesti sosiaalisten ongelmien tutkimustraditioon sosiaalitieteissä. Arviointitutkimusten katsotaan 1960-luvulta alkaen lisääntyneen merkittävästi, arviointimenetelmien kehitystyö lähti käyntiin, ja kokeellinen arviointi sai vakiintuneen aseman. (Suchman 1967, 2–9; Shadish & Cook & Leviton 1991, 22–23; Rossi & Freeman & Lipsey 1999, 15–19; Oakley 2000, 198–259.)

Toisaalta väitetään arviointikäytäntöjä olleen olemassa jo aiemmin. Carol Weiss (1998, 10–11) esittää, että arviointitutkimusta alettiin tehdä osana sosiaalisten ongelmien empiiristä tutkimusta 1600-luvun Englannissa niin kutsuttuna poliittisena aritmetiikkana ja että nämä yritykset liittyivät haluan tietää väestöllisistä muutoksista (myös Rossi & Freeman & Lipsey 1999, 9; vrt. Eräsaari 1986). Weiss mainitsee esimerkkinä varhaisesta arviointitutkimuksesta 1830-luvulla julkaistun A. M. Guerryn tilastollisen tutkimuksen. Siinä osoitettiin koulutuksen mahdollisuudet vähentää rikollisuutta vähäisiksi.⁴

Peter Rossin, Howard Freemanin ja Mark Lipsey (1999, 10–11) mielestä arviointeja alettiin tehdä ensimmäiseksi koulutuksessa ja terveydenhuollossa Yhdysvalloissa 1900-luvun alussa, kun haluttiin levittää lukutaitoa ja ehkäistä kulkutautien leviämistä väestön keskuudessa. Heidän mukaansa useiden alojen tutkijat perustelivat 1930-luvulla tieteellisten menettelyjen käyttöä yhteiskunnallisten uudistusten vaikutusten arvioimiseksi, ja sosiologit ryhtyivät toteuttamaan arviointeja. Rossi, Freeman ja Lipsey painottavat 1960-luvun poliittis-yhteiskunnallisen tilanteen merkitystä, mutta he tuovat esille myös varhaisempia arvioinnin kehitykseen johtaneita tekijöitä. Ne liittyivät yhteiskunnallisiin ja ideologisiin muutoksiin, väestönkehitykseen, sosiaalitieteiden vakiintumiseen yliopistoissa sekä arvioinnin lähestymistapojen leviämiseen. Kokeellisen psykologian, työelämän tutkimuksen ja toimintatutkimuksen edistymisen sekä arvioinnin oppikirjojen julkaiseminen tukivat myös heidän mielestään arvioinnin kehittymistä.

Arvioinnin kehitystä kuvataan usein sen lähestymistapojen ja menetelmien muotoutumisen kautta. Suomessa lienee eniten levinnyt koulutustutkijoiden Egon Guban ja Yvonna Lincolnin (1989, 21–49) tarkastelu arvioinnin neljästä sukupolvesta (Vuorela 1990; Rajavaara 1992 ja 1999; Jokiranta 1993; Suikkanen & Piirainen 1997). Guban ja Lincolnin mukaan koulutuksen arviointi alkoi Yhdysvalloissa 1800–1900-lukujen

4 Ian Hacking (2004, 76–80) liittyy A. M. Guerryn tutkimukset kokeellisen lainsäädäntötutkimuksen syntyyn ja kutsuu tämän otetta vertailevaksi tilastotieteeksi. Hackingin mukaan Guerry kehitteli tiedon ja arvostukset toisistaan erottavaa positiivista tiedettä. Guerry nimitti lähestymistapaansa ”moraalianalyysiksi” käytössä olleen moraalitieteen sijasta. Sen tarkoituksena olisi osoittaa ilmiöiden syy-yhteyksiä. Tärkeintä olisi aikaansaada uutta tietoa käytännön sovelluksia vielä pohtimatta. Hackingin mielestä Guerry perusteli tutkimusta, joka kertoisi miten asiat ovat eikä niinkään sitä, mitä niille on tehtävissä.

vaihteessa oppilaiden koulusuoritusten teknisenä mittaamisena. Toisessa vaiheessa otettiin käyttöön ennalta asetetuista tavoitteista lähtevä arviointi. Kolmannessa vaiheessa ryhdyttiin arvottamaan opetuskäytäntöjä laadittujen standardien avulla. Neljännessä vaiheessa alettiin kehittää laadullista, konstruktivistista ja responsiivista arviointia, ja Guba ja Lincoln ovat tämän suuntauksen tunnetuimpia edustajia. Realistista arviointia kehittäneiden Pawsonin ja Tilley'n (1997, 1–29) mielestä arviointitutkimukseen on kehittynyt 1960-luvulta alkaen neljä lähestymistapaa, jotka ovat kokeellinen, pragmaattinen, naturalistinen ja pluralistinen.

Kun arvioinnin läpimurto on liitetty Yhdysvalloissa ”suuren yhteiskunnan” rakentamiseen, Ruotsissa sen on katsottu tulleen tärkeäksi hyvinvointivaltiota laajennettaessa ja ”kansankotia” vahvistettaessa. Evert Vedungin (2003, 1–2) mukaan arvioinnin historiaa on Ruotsissa kuvattu kolmen kertomuksen avulla. Ensimmäisen kertomuksen mukaan arviointi omaksuttiin Ruotsissa 1960-luvulla yhdysvaltalaisen vaikutteiden pohjalta, kun otettiin käyttöön ohjelmabudjetointi valtionhallinnossa. Toisen kertomuksen mukaan arviointeja alettiin tehdä Ruotsissa 1950-luvun alussa, ja niiden avulla valmisteltiin peruskouluun siirtymistä. Pioneerityötä tekivät koulutuspolitiikan tutkijat, mutta heidän toteuttamiaan kertaluonteisia analyysejä ei kutsuttu vielä arvioinneiksi. Kolmannen kertomuksen mukaan jo 1930-luvulla saatettiin tuntea joitakin arvioinnin lähestymistapoja, ja tällöin viitataan muun muassa Gunnar Myrdalin lausuntoihin. (Vrt. Vedung 2000; Pierre & Peters 2000, 2.)

Suomi arvioinnin kartalla

Siitä, miten arviointi omaksuttiin Suomessa julkisen sektorin toimintaan, on myös esitetty väitteitä ja katsauksia. Jan-Eric Furubo ja Rolf Sandahl (2002) päättelevät ”International Atlas of Evaluation” -julkaisuun sisältyvien 21 maan kansallisten kuvausten perusteella, että arviointikäytännöt ovat tulleet julkiseen toimintaan vaiheittain kolmessa aallossa. Yhdysvallat, Kanada, Saksa, Ruotsi ja Iso-Britannia kuuluvat heidän mukaansa arvioinnin edelläkävijöihin, sillä näissä maissa kehittyi arviointikulttuuri 1960- ja 1970-luvuilla. Tanskassa, Hollannissa, Ranskassa ja Sveitsissä arviointimenettelyt tulivat käyttöön 1980-luvulla. Suomessa, Norjassa, Irlannissa, Italiassa ja Espanjassa sekä Euroopan ulkopuolisissa maissa julkisen hallinnon arviointikulttuurit kehittyivät heidän mukaansa vasta 1990-luvulla.

Furubo ja Sandahl arvelevat arvioinnin kehittyneen edelläkävijämaissa pääosin kansallisten ja sisäisten voimien vaikutuksesta. Sen sijaan arvioinnin myöhemmin omaksuneissa maissa ulkoiset tekijät, kuten ylikansallisten organisaatioiden (Maailmanpankki, OECD ja Euroopan unioni) suositukset ja vaatimukset, ovat voineet olla ratkaisevia. He esittävät arviointitoiminnan vakiintuneen Suomessa vasta 1990-luvulla ja otaksuvat sekä sisäisten että ulkoisten arvioinnin kehittämispaineiden olleen maassamme suuria. Furubo ja Sandahl luokittelevat tarkastelemansa maat arvioinnin ulkoisten ja sisäisten kehittämispaineiden suhteen seuraavasti:

Taulukko 1. Arvioinnin kehittämisen sisäiset ja ulkoiset paineet eri maissa.

| | | Sisäinen paine | |
|----------------|--------|---|---|
| | | Vahva | Heikko |
| Ulkoinen paine | Vahva | Tanska Suomi Ranska Saksa Hollanti Ruotsi Iso-Britannia | Kiina Italia Irlanti Espanja Zimbabwe |
| | Heikko | Australia Kanada Korea Norja Yhdysvallat | Israel Japani Uusi-Seelanti Sveitsi |

Lähde: Furubo & Sandahl 2002, 20.

Samassa julkaisussa Pertti Ahonen, Petri Virtanen ja Petri Uusikylä (2002, 47–51) toteavat hyvinvointivaltion kehityksen ja arvioinnin käyttöönoton liittyneen Suomessa toisiinsa. Heidän mukaansa arvioinnin käsitteitä ja lähestymistapoja alettiin hyödyntää maassamme 1950- ja 1960-luvuilta alkaen. Arvioinnin käsite mainittiin ensi kerran valtion budjettiohjeissa 1980-luvun puolivälissä. Heidän mielestään arviointitoiminta laajentui ja vakiinnutti asemansa julkisessa hallinnossa 1990-luvulla. Arvioinnin leviämisen kannalta ratkaisevia tekijöitä olivat Suomen tulo Euroopan unionin jäseneksi vuodesta 1995 alkaen sekä OECD:n piirissä toteutettu PUMA- eli Public Management -yhteistyö. Lisäksi Ahonen, Virtanen ja Uusikylä painottavat arvioinnin opetuksen ja tutkimuksen kehittämistä 1990-luvulla Helsingin ja Tampereen yliopistojen valtio-opin ja hallintotieteiden yhteydessä. (Vrt. Uusikylä 1999, 17–19; Temmes 2000; Harrinvirta & Uusikylä & Virtanen 1998.)

Furubon ja Sandahlin vertailun tulokset poikkeavat hieman aiemmin esitetyistä näkemyksistä. Sirkka Sinkkonen ja Juha Kinnunen (1994, 62–68) ovat kuvanneet arvioinnin tulleen käyttöön julkisessa hallinnossa kahdessa aallossa. Tämän näkemyksen he esittivät Hans-Ulrich Derlienin (1990) laatimaan katsaukseen perustuen (myös Boyle & Lemaire & Rist 1999, 1–2). Sen mukaan ensimmäinen arviointiaalto virisi 1960-luvulla Yhdysvalloissa, ja jälkimmäinen ilmaantui 1970- ja 1980-lukujen

vaihteessa Euroopassa. Kummankin arvioinnin läpimurtokauden on katsottu sijoituneen talouden, poliittisen arvoilmaston ja julkisen toiminnan ohjauksen murrosvaiheisiin. Yhdysvalloissa, Ruotsissa, Kanadassa ja Saksan liittotasavallassa arviointi näyttäisi kehittyneen voimakkaan talouskasvun ja julkisen sektorin laajentumisen yhteydessä. Näissä maissa arviointia alettiin tarvita ohjauksen, suunnittelun ja budjetoinnin tueksi, yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseksi sekä julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi. Arvioinnin kehittymisen toisen aallon maissa Euroopassa elettiin supistuvan talouden näkymissä. Niissä arvioinnin käyttöönotto liittyi uusliberalististen ajattelutapojen vahvistumiseen, vaatimuksiin vähentää julkisia palveluja sekä uusmanagerististen johtamisoppien omaksumiseen.

Arvioinnin omaksumisen hitautta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on selitetty näiden maiden yhteiskunnallis-poliittisilla erityispiirteillä. Pohjoismaissa on katsottu olleen riittävästi poliittista yksimielisyyttä ja yhteistä hyvää tahtoa selviytyä kustannuspaineista hyvinvointivaltiota kehitettäessä (Albaek 1997b; Hansson 1997a, 180 ja 1997b, 87; vrt. Purola & Urponen & Sintonen 1987, alkusanat). Lisäksi on korostettu pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden hallinnon tietojärjestelmien kehittyneisyyttä. Monipuoliset suunnittelu-, tilastointi- ja seurantajärjestelmät ovat sekä hillinneet arviointien tarpeita että myöhemmin helpottaneet niiden toteutusta. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 55 ja 112.)

Arvioinnin käytäntöjen vakiintumisen ja laajenemisen julkiseen hallintoon katsotaan siis olevan 1990-luvun ilmiö. Jos arviointia tarkastellaan eri alojen tutkimuskäytäntöjen kautta, sitä pidetään paljon vanhempana asiana. Pertti Ahosen (1993, 2) mukaan arviointitutkimuksen käsite otettiin käyttöön ensin yliopistoissa. Arviointitutkimuksia alettiin tehdä 1960-luvulla muun muassa terveystieteiden tutkimuksessa ja kasvatustieteissä jo aiemmin. Lisäksi Ahonen painottaa varhaiseen empiriseen sosiaalitutkimukseen sisältyntä arvioinnin intressiä:

”Maassamme jo hyvinkin toistasataa vuotta harjoitettu empirinen sosiaalitutkimus ei ole pääosin ollut puhdasta perustutkimusta. Se on näytellyt samanlaisia rooleja kuin evaluaatio nykyisin. Sama koskee kansantaloustieteen monia mikrotaloudellisia sovelluksia. Tuskin ensimmäistäkään verotuksen, eläketurvan tai valtiosuusjärjestelmien uudistusta on vuosikymmenien saatossa pantu toimeen ilman, että olisi itse asiassa evaluoitu siihenastinen toimintatapa ja olosuhteet.” (Ahonen 2001, 67; vrt. Ahonen 1993, 3–8.)

Sosiaalitieteilijät ovat esittäneet useita kertomuksia arvioinnin lähtökohdista Suomessa. Arvioinnin esitetään ensinnäkin olevan amerikkalaista alkuperää, josta se on levinnyt maahamme. Toiseksi todetaan Ahosen tavoin, että niin kutsutun konkreettisen sosiaalitutkimuksen perinne on luonut Suomessa pohjaa uudistuksille ja seurannut niiden vaikutuksia runsaan sadan vuoden ajan (myös Sulkunen 2005a, 42). Edelliset kaksi väitettä saatetaan esittää myös yhtäaikaisesti. Esimerkiksi Juha Kääriäinen (1989, 3) on eritellyt tilannetta näin:

”– – evaluaatiotutkimuksen keskeinen ideologia ja tietysti myös menetelmät ovat yhtä vanhoja kuin ylipäänsä amerikkalainen soveltava sosiologia, joka kehittyi

voimakkaasti USA:n 1920-luvun yhteiskunnallisen reformistisen uudistushengen rinnalla. Sosiologian tehtävänä nähtiin vuosisadan vaihteen USA:ssa varsin käytännönläheisesti sosiaalisten uudistusten tarpeen osoittajana ja ongelmien syiden selvittäjänä. Sosiaalisten ongelmien toivottiin voivan rakentua siten ”tieteellisten tosiasioiden” vankalle pohjalle ja tuon ajatuksen innoittamana vietiinkin jo 1920- ja 1930-luvuilla läpi monia sosiaalisten ongelmien ratkaisumahdollisuuksia selvittäneitä kenttäkokeita. Tätä samaa sosiaalisia uudistuksia perustelevaa tutkimustoimintaa pyrki Pohjois-Euroopan maissa viemään eteenpäin sosiaalipolitiikka-tieteenala, jota voitaneen varhaisen amerikkalaisen sosiologian tapaan hyvin kutsua tänäkin päivänä laajassa mielessä koko perusorientaatioltaan evaluatiiviseksi tutkimukseksi.” (Kääriäinen 1989, 3.)

Kolmanneksi arvioinnin lähtökohdat liitetään toisen maailmansodan jälkeen kehityneeseen suunnitteluajatteluun ja yrityksiin kehittää sosiaali-indikaattoreita (Purola 1987, 3; Sauli & Simpura 2004, 4). Neljänneksi arvioinnin kehittyminen liitetään kokeellisen tutkimuksen edistymiseen. Arviointitutkimuksen kotimaisena esikuvana mainitaan Pekka Kuusen vuonna 1956 tarkastettu väitöskirja ”Alkoholijuomien käyttö maaseudulla” (Kääriäinen 1989, 28; Urponen 1983b, 103–104 ja 1987, 57–58; Sulkunen 2005a, 42 ja 2005b, 50). Viidenneksi arviointia tarkastellaan 1990-luvun ilmiönä. Arviointikäytäntöjen kuvataan levinneen julkisissa palveluissa Suomen EU:n jäsenyyden myötä ja rakennerahastojen aiheuttamien arviointivelvoitteiden johdosta (Kankare 2006, 127). Lisäksi esitetään arvioinnin tulleen 1990-luvulla teollisuudesta ja tavaratuotannosta hyvinvointipalveluihin (Arviointi ja hyvät käytännöt ovat tulevaisuudessa sosiaali- ja terveysalan ohjauksen välineitä 2006, 11).

Historiaväitteiden ongelmallisuus

Väittämät ja katsaukset arvioinnin historiasta perustuvat oletukseen, että arvioinnin käytännöt ovat niille ominaisten piirteiden perusteella erotettavissa muista tietokäytännöistä. Katsaukset esitetään useimmiten arvioinnin oppikirjoissa, joissa niitä tarvitaan myös oppialan kehityskertomuksina. Arvioinnin historiaa kerrotaan, etenkin jos halutaan perustella uutta lähestymistapaa. Kun katsaukset ovat levinneet erilaisiin yhteiskuntiin, ne ovat vahvistaneet peruskertomusta arvioinnin yhdysvaltalaisista lähtökohdista.

Näiden kuvausten perusteella ei (vaikutusten) arvioinnin historiasta saa kunnollista otetta. Arviointi pirstoutuu vaihteleviin yhteiskuntiin, paikkoihin, tutkimusaloille ja aikakausille. Arvioinnin kehityksen tarkastelemisen kriteerit vaihtelevat. Kun arviointia pidetään Suomessa 1990-luvun ilmiönä, ajatellaan lähinnä arviointikäytäntöjen levinneisyyttä ja institutionalisoitumista julkisen sektorin toimintaan. Arvioinnin kehityskaari pitenee merkittävästi, kun sitä kuvataan tiedollisista edellytyksistä käsin. Vedungin mainitsemassa ensimmäisessä kertomuksessa kriteerinä on arvioinnin käyttöönotto julkisessa hallinnossa, toisessa kertomuksessa arviointien toteuttaminen ja kolmannessa arvioinnin lähestymistapojen tunnettuus. Useista kehityskriteereistä johtuen kaikki kertomukset voivat pitää paikkansa.

Arvioinnin historian tarkastelemiseksi Peter Wagner on esittänyt hyödyllisiä huomautuksia. Hän on analysoinut sosiaalitieteiden kehitystä läntisessä Euroopassa ja pohtinut sitä, miten sosiaalitieteiden historiasta on esitetty liian yleistäviä väittämiä. Wagnerin mukaan sosiaalitieteiden muodostuminen on tavanmukaisesti liitetty turhan yksiviivaisesti yhteiskunnan modernisaatioon. Tällä huomautuksellaan hän kritisoi tapaa, jolla esimerkiksi Martin Bulmer (1982, 1) on nähnyt yhteydet sosiaalisten olosuhteiden tieteellisen tutkimuksen, teollistumisen ja kaupungistumisen välillä. Wagnerin mielestä näitä yhteyksiä korostava väittäminen ei ole väärä, mutta se kuvaa kehitystä liian yleistävästi ja yksiulotteisesti. (Wagner 1989, 511; vrt. Kettunen 2001b.)

Wagnerin mukaan sosiaalitieteet ovat muotoutuneet kiinteässä yhteydessä modernin hallinnon kehitykseen. Sosiaalitieteiden kehityksen kannalta on ollut ratkaisevaa, miten erilaiset poliittis-yhteiskunnalliset, tiedolliset ja institutionaaliset tekijät ovat liittyneet toisiinsa. Siten sosiaalitieteiden kehitystä ovat muovanneet yhtäältä intellektuaaliset traditiot ja toisaalta poliittis-yhteiskunnalliset kehitystekijät. Poliitiikka ja tiedonmuodostus ovat kohdanneet toisensa tieteellisten ja muiden instituutioiden välityksellä. Instituutioiden yhteyteen muodostuneissa vuoropuheluissa on määritelty sitä, millaiset sosiaalitieteelliset diskurssit katsotaan oikeutetuiksi ja tarpeellisiksi. Siten nämä diskurssit ilmentävät sekä yhteiskunnallisia olosuhteita että tutkijoiden ja muiden tahojen keskinäistä vuorovaikutusta. (Wagner 1989, 510.)

Toisin sanoen sosiaalisten olojen tieteellisen tutkimuksen piti tulla ensinnäkin kognitiivisesti mahdolliseksi eli sosiaalitieteiden tuli kyetä luomaan omanlaisia teoreettisia ja metodisia lähtökohtiaan. Kun teollistumisen ja kaupungistumisen myötä 1800-luvun Euroopassa väestön keskuudessa kohdattiin monenlaista kurjuutta ja uskonnon merkitys väheni, tämä valmisti tilaa yhteiskuntatieteille ohjatun ja systemaattisen hallinnollisen itsereflektion tukena. Toiseksi tiedonmuodostukselle tarvittiin institutionaalinen perusta, jonka tarjosi kehittyvä yliopistolaitos. Yliopistollinen tutkimus alkoi erottautua maallikoiden tiedonmuodostuksesta. Pohjimmiltaan kyse oli siitä, että tieteellinen tutkimus alkoi määrittäytyä paikan kautta, jossa tietoa tuotettiin. Kolmanneksi sosiaalitieteiden ilmaantuminen edellytti tietynlaisia poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia olosuhteita. Tarvittiin sitä, että jotkut tahot alkoivat pitää yhteiskunnallisia oloja ongelmallisina ja ryhtyivät vaatimaan puuttumista epäsuotuisiksi katsottuihin asiantiloihin. (Wagner 1989, 512–513.)

Arvioinnin tietokäytäntöjen tiedollisten, poliittisten ja institutionaalisten edellytysten huomioon ottaminen voi olla avuksi, jotta edettäisiin arvioinnin historian yleisväitteistä hienovaraisempaan tarkasteluun. Wagneria seuraten voidaan kiinnittää huomiota siihen, millaisissa yhteiskunnallis-poliittisissa oloissa sosiaalipolitiikan vaikutusten kysymyksiä on esitetty ja millaisin tiedollisin välinein niihin on etsitty vastauksia. Institutionaaliset järjestelyt ovat myös olennaisia, sillä niiden välityksellä arvioinnin ja hallinnoinnin käytännöt kiinnittyvät toisiinsa.

Määritelmien yli tulviva arviointi

Aiemmin esitellyn sosiologian sanakirjamääritelmän luonteisten, arviointia ulkopuolelta käsin tarkastelevien määritelmien lisäksi on olemassa toisenlaisia määritelmiä. Niissä arvioinnin käytäntöjä kuvataan arviointikulttuurien ja -käytäntöjen sisältä käsin, ”tekijän tietona” (Hintikka 1969, 21). Nämä määritelmät ovat syntyneet arvioinnin oppialan määrittelyn yrityksistä sekä muista toiminnallisista yhteyksistä. Vaikka tutkimuksessa tarkastellaan arviointia sosiaalipolitiikan tutkimuksen välityksellä, seuraavassa kuvataan, miten arvioinnin määritelmässä on yritetty kuvata arvioinnin tietomuotoa.

Kun tietynlaisen tiedonmuodostuksen alaa, kohteita ja käsitteitä halutaan kiteyttää määritelmien avulla, yritetään Ian Hackingin mukaan vastata siihen, onko X objektiivinen tiede. Ja jos se on tiede, mitkä ovat sen käsitteitä ja objekteja? Hacking kuvaa, miten eräs saksalainen tilastotoimiston johtaja harmitteli 1860-luvulla sitä, että tilastotieteen määritelmiä oli siihen mennessä ehtinyt kertyä peräti 63 kappaletta. (Hacking 2004, 24–25; vrt. Eräsaari 1970.) Yhteiskuntapolitiikan ja sosiaalityön oppiainetta, tiedettä ja yhteiskunnallisia käytäntöjä haluttiin myös alojen akatemisoituessa jäsentää määritelmien avulla (esim. Urponen 1979a, 57–157; Waris 1980b; Sipilä 1989, 57–63), mutta aikaa myöten määrittelyn yritykset vähentyivät.

Arvioinnin määritelmiä on nykyisin niin runsaasti, ettei niiden kirjanpito ole järkevällä tavalla mahdollista. Määritelmiä analysoinut Evert Vedung (1997, 3) luonnehtii arvioinnin käsitteen toimineen semanttisen magneetin tavoin, sillä arviointiin liitetyt merkitykset ovat lisääntyneet sen myötä, mitä pidempään käsitettä on käytetty. Vedungin käyttämä vertauskuva on peräisin pohdinnoista, jotka koskivat alun perin yhdyskuntasuunnittelun käsitettä. Siihen sisällytettiin myös 1960- ja 1970-luvuilla ehtymättömästi merkityksiä (Lundqvist 1976, 124; Haimi 2000, 13).

Määritelmässä kuvataan arvioinnin tietokäytäntöjä, jotka ovat laajempi asia kuin arvioinnin oppiala, jota ei ole Suomessa institutionaalisesti olemassa. Foucault’n (2005, 232–233) mukaan jokin diskursiivinen käytäntö ei ilmene vain tieteen aseman saaneessa ja tieteeksi itsensä käsittävässä oppialassa. Se esiintyy myös juridisissa teksteissä, kirjallisuudessa, filosofisissa pohdiskeluissa, poliittisissa päätöksissä, julkaisemisessa jutustelussa ja mielipiteissä. Diskursiivinen käytäntö, jonka olemassaoloa jokin oppiala saattaa vahvistaa, ei ole samansuuruinen kuin oppiala vaan se tulvii yli oppialan ja on läsnä kaikkialla.

Monenlaiset motiivit, kuten yritykset edistää arvioinnin tieteellistymistä, ammatillistumista ja yrittäjyyttä, politiikan ja hallinnon rationalisoinnin toiveet, julkisen sektorin kustannusten hillinnän pyrkimykset sekä työelämän kehittäminen ja tehostamistarpeet ovat saaneet aikaan arvioinnin määritelmiä. Arviointia ovat määritelleet tutkijat, virkamiesryhmät, arviointikonsultit, ylikansalliset organisaatiot ja muut tahot. Tunnetuimmat määritelmät ovat syntyneet 1960- ja 1970-luvuilla Yhdysvalloissa, ja niitä on käännetty ja välitetty monenlaisiin hallinnan yhteyksiin. Yhteiskuntapolitiikan ja sosiaalityön määritelmistä poiketen arvioinnin määritelmät eivät ole kansallisia vaan globaaleja. Ne leviävät ylikansallisen tiedon verkostoissa eri tavoin kuin sosiaalityöiden määritelmät tekivät aiemmin kotimaisten tekstien välityksellä.

Kun arvioinnin käsitteet ja määritelmät ovat kulkeutuneet kansallisvaltioiden, tieteenalojen ja toimialojen rajojen yli, niihin sisältyy suomentamisen hankaluuksia, joihin Sirkka Sinkkonen ja Juha Kinnunen (1994, 54–58) ovat kiinnittäneet huomiota. Heidän mielestään englanninkielinen arvioinnin käsitteistö on rikasta ja monivivahteista, mutta suomalainen terminologia on niukkaa, ja käsitteitä käytetään epäjohdonmukaisesti. Vaikka arvioinnin termien suomentaminen on vaivalloista erilaisista yhteiskunnista ja toimintaympäristöistä johtuen, Sinkkonen ja Kinnunen ovat suosittaneet suomenkielisten käsitteiden käyttöä.

Suomalaisissa teksteissä viitattiin vielä 1990-luvun alussa arviointiin pääosin vierasperäisellä käsitteellä *evaluaatio*, mutta nykyisin käytetään yleisesti arvioinnin käsitettä⁵. Arvioinnin käsitteiden kääntämisen ja käytön hankaluuksia ilmentää osuvasti ohjelma-arvioinnin (*program evaluation*) käsite. Yhdysvalloissa, jossa yhteiskuntapolitiikkaa on toteutettu ajalliselta kestoaltaan määriteltyjen yhteiskunnallisten ohjelmien avulla, käsite on keskeinen. Se on tarkoittanut lähes synonyymiä tälle yleisemmälle arvioinnin käsitteelle. Pohjoismainen, institutionaalinen hyvinvointivaltio on perustunut oletukseen yhteiskuntapolitiikan, palvelujen ja etuuksien jatkuvuudesta ja vakaudesta. Ohjelma-arvioinnin käsite katsottiin aiemmin Suomeen soveltumattomaksi (Iivari 1989, 57; vrt. Robson 2001, 8–9 ja 24–25), mutta hyvinvointivaltion hallinnon kehittyttyä ohjelmalliseen suuntaan sitä on alettu viime aikoina pitää hyödyllisenä käsitteenä (Virtanen 2002).

Määritelmien avulla voidaan osoittaa tahoja, joilla on intressi määritellä arviointia. Niiden kulkeutumista seuraamalla voidaan ehkä päätellä jotain arvioinnin tietokäytäntöjen ilmaantumisesta erilaisiin hallinnan yhteyksiin. Määritelmiä voidaan tarkastella myös yrittäminä kuvata preskriptiivisesti hyvää arviointikäytäntöä, arviointipäätelyn ”yleistä logiikkaa” tai järkeilyä. Yleisen logiikan jäsentämistä on pidetty tärkeänä, jotta voitaisiin selvittää sitä, miten arviointitutkija voi edetä tutkijayhteisön hyväksymällä tavalla empiirisistä tuloksista arvottaviin johtopäätöksiin (Schwandt 1997, 70). Tähän tarkoitukseen määritelmiä on tarvittu alan tieteellisen kentän sääntelemiseksi niissä maissa, joissa arviointia opetetaan yliopistossa.

Arvioinnin tietomuodon kiteyttäminen määritelmiin on osoittautunut vaikeaksi asiaksi. Hankaluudet ilmenevät esimerkiksi Evert Vedungin yrityksessä tiivistää kansainvälisesti tunnetuimpien määritelmien perusteella arvioinnin ydinpiirteitä. Vedungin mukaan määritelmässä painotetaan ensinnäkin sitä, että arvioinnissa on kyse asioiden arvottamisesta. Toiseksi arviointi koskettaa määritelmien mukaan pääasiassa julkisen sektorin toimintaa ja väliintuloja. Kolmanneksi arviointi kohdentuu lähinnä politiikan ja hallinnon toimeenpanon loppuvaiheisiin, eli tuotoksiin ja vaikutuksiin eikä niinkään tarpeisiin tai panoksiin. Neljänneksi arviointi on tavalisimmin retrospektiivistä, taaksepäin katsovaa. Viidenneksi arviointi sisältää joko meneillään olevien tai päättyneiden prosessien ja toimintojen tarkastelua. Kuuden-

5 Suomen yleiskielen *arvioida*-verbin tiedetään syntyneen 1800-luvun lopulla uudissanana. Se muodostettiin vanhemmasta *arvio*-sanasta. Se kuuluu ilmeisesti ikivanhan arjalaisperäisen *arva*-vartalon johdoksiin, ja kytkeytyy esimerkiksi verbiin *arvata*. Samasta vartalosta on johdettu myös *arvo*, *arvella*, *arvoitus* ja *arvokas*. Suomen vanhassa kirjakielissä *arvo* on esiintynyt jo Agricolasta alkaen, ja se näyttää vanhastaan olleen monimerkityksellinen: sillä on ollut myös merkitykset *arvio* tai *arviointi*. (Häkkinen 2004, 68.)

neksi arviointi on joidenkin määritelmien mukaan enemmän kuin vain vaikutusten arviointia, vaikka toisissa määritelmässä sen alaa näinkin rajataan. Seitsemänneksi määritelmät ovat moniselitteisiä vaikutusten arvioinnin menettelytapojen suhteen, sillä toimintojen päämääriä ja tavoitteita ei pidetä ainoana mahdollisena lähtökohtana tarkastelulle. Kahdeksanneksi painotetaan arvioinnin olevan huolellista ja perustuvan systemaattisuuteen, joko tieteellisiin tai ei-tieteellisiin menettelyihin. Yhdeksänneksi määritelmässä edellytetään arvioinnilla saatavan aikaan toiminnan kehittämiseksi hyödyllistä tietoa. (Vedung 1997, 2–13.)

Kun arvioinnin subjektit, tarkoitukset ja kohteet ovat aikaa myöten laajentuneet, arvioinnin määrittelemisen on osoittautunut mahdottomaksi. Arvioinnin kohteiden laajentumista ilmentää se, että aiemmin määritelmässä samaistettiin arviointi vaikutusten arviointiin. Kun arviointia alettiin aikaa myöten liittää politiikan ja hallinnon toimeenpanon kaikkiin vaiheisiin, se on alettu ymmärtää paljon laajemmaksi asiaksi (Boyle & Lemaire & Rist 1999, 4–5).

Pertti Ahosen (1998, 257) mukaan arvioinnin käsitteen ala on kasvamistaan kasvanut ja samalla käsitteen merkityssisältö on hämärtyneet. Arviointi on ahmaissut muiden käsitteiden alaa, kuten seurantaa, suunnittelua, laadun kehittämistä ja varmistamista sekä tarkastusta. Se on edennyt jälkikäteisestä *ex post* -suunnasta reaaliaikaiseen, jatkuvaan *ex nunc* -suuntaan ja etukäteiseen *ex ante* -suuntaan kattaakseen vähitellen ne kaikki. Arvioinnin kohteeksi ovat tulleet palvelut, hankkeet, toimintaohjelmat ja laajat toimintapolitiikat sekä monet muut asiat.

Aiemmin arvioinnin määrittelyn ongelmana pidettiin sen suhdetta seurannan käsitteeseen. Jotkut tutkijat pitivät arviointia yleiskäsitteenä ja seurantaa alakäsitteenä, mutta toiset näkivät näiden käsitteiden suhteen toisinpäin. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 28–29.) Vähitellen arviointi näyttää imeneen voiman seurannan termistä. Arvioinnin käsitteistö venyi entisestään, kun laadun arviointiin ja kehittämiseen liittyvät uuskäsitteet ja menettelyt, kuten laatujohtaminen, laadunhallinta, laadun varmistaminen, laukupalkinnot ja laatujohtamiset, otettiin 1990-luvulla laajasti käyttöön julkisella sektorilla (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000). Laadun käsitteiden omaksuminen ei ole vähentänyt vaikuttavuuden käsitteen merkitystä, ja vaikuttavuus sisältyy yhtenä näkökulmana moniin laatumenettelyihin. Laadun ja vaikuttavuuden käsitteiden suhteesta on kuitenkin myös useita käsityksiä. Joskus ne nähdään toistensa synonyymeinä, toisinaan vaikuttavuus nähdään osaksi laatua tai sitten toisinpäin. (Lumijärvi 1994b, 16.)

Arviointia on luonnehdittu elastiseksi käsitteeksi, kun on huomattu, miten epä-määräisiä, muuntumiskykyisiä ja laajentuvia siihen liittyvät tietokäytännöt ovat (Furubo & Sandahl 2002, 2). Michael Power (1997a, 6), teoksen ”The Audit Society: Rituals of Verification” kirjoittaja, pitää arvioinnin sukulaiskäsitteitä auditointia yhtä omalaatuisena. On aivan mahdotonta kuvata kattavasti sitä, mihin kaikkiin asioihin käsite viittaa. Power arvelee auditoinnin käsitteen hämäryyden olevan syynä siihen, että auditoinniksi nimetyt menettelyt ovat levinneet laajasti erilaisiin institutionaalisiiin yhteyksiin. Hänen mielestään auditoinnin käsitteellinen epäselvyys ei kuvasta tutkijoiden kyvyttömyyttä jäsentää sitä, vaan se on auditoinnin käytäntöjä leimaava substantiaalinen asia.

Yksiselitteistä, yhteisesti hyväksyttyä arvioinnin määritelmää ei ole olemassa, eikä sellaista Pertti Ahosen (1998, 259) mukaan tarvita. Hän nimittää arviointifundamentalisteiksi henkilöitä, jotka kiistelevät arvioinnin käsitteestä. He suhtautuvat arviointiin historiattomasti, vaativat selväpiirteisiä arvioinnin määrittelyjä ja edellyttävät, että muut hyväksyvät arvioinnin alaksi ja merkityssisällöksi sen, mitä he itse pitävät parhaana. Arviointi-instrumentalisteille arviointi on vain yksi mahdollinen hallinnon ja tiedonhankinnan väline. Fundamentalistisen suhtautumisen seurauksena muodostuu määrittelyjä, jotka voivat olla jo syntyessään vanhentuneita ja kapea-alaisia, ja instrumentaalinen suhtautuminen arviointiin voi johtaa minkä tahansa asian nimittämiseen arviointiksi. Ahonen (1996, 154) suosittelee välineellistä suhtautumista ehdottaessaan, että arviointiksi on syytä määritellä se, ja vain se, jota tällä sanalla on tarkoitettu ja nyt ja vastaisuudessa tarkoitetaan niissä käyttöyhteyksissä, jossa sana on esiintynyt ja esiintyy.

Ahosen pohdinta viittaa peruskysymykseen, onko arviointia tarpeen määritellä realistisesti vai olisiko aiheellista tukeutua nominalistisiin määrittelyihin. Reaalimääritelmässä käsitettä kuvataan sen sisällön tai reaalisen tilan avulla, ja nominaalimääritelmässä sitä luonnehditaan joidenkin muiden tunnettujen ilmaisujen avulla (Urponen 1979a, 79-86; vrt. Ahonen 2005). Agnes Hellerin (1995, 4) mukaan yhteiskuntatieteissä ei voida esittää yleensä reaalimääritelmiä. Mitä keskeisempi ja tärkeämpi jokin yhteiskunnallinen idea on, sitä vaikeampaa on sen käsitteellinen määrittely. Heller mainitsee esimerkkeinä yhteiskunnan, työn ja kulttuurin käsitteet. Niiden reaalimääritelmät jäävät laimeiksi ja mitäänsanomattomiksi eivätkä ne avaa polkuja uuteen tietoon. Kuten ensimmäisessä luvussa todettiin, tässä tutkimuksessa lähdetään Hackingin ehdottamasta dynamisesta nominalismista. Seuraavassa analysoidaan kuitenkin piirteitä, joiden avulla arvioinnin käytäntöjä on kuvattu määritelmässä ja jotka ovat levinneet melko yleisesti hyväksytyiksi näkemyksiksi. Ne ovat arvottaminen, tiedon hyödynnettävyys sekä arvioinnin yhteiskuntatieteelliset lähtökohdat.

Arvottaminen

Arvioinnin yleistermi evaluaatio juontuu pääosin latinankielisestä termistä *valere*. Se voidaan kuvata ilmauksella ”olla jonkin arvoinen”. Arvioinnissa katsotaan olevan kyse arvottamisesta tai arvostamisesta. (Ahonen 1996, 149–150; Sintonen 1981, 18.) Arvottamisen ajatellaan tarkoittavan sitä, että arvioinnilla osoitetaan, onko jokin asia hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton, hyödyllinen vai hyödytön tai parempi vai huonompi kuin toinen (Meklin 2001, 111). Terho Vuorelan (1990, 7) mukaan arviointi tarkoittaa arviointikohteen suhteuttamista arviointiperusteeseen.

Ernest Housen (1993, ix) mukaan arviointi tarkoittaa toimintaohjelmien tai toimintapolitiikkojen arvon määrittämistä valittujen, julkilausuttujen kriteereiden mukaan. Michael Scriven (1991, 1 ja 1997), joka on yrittänyt jäsentää arvioinnin yleistä logiikkaa, esittää, että arvioinnissa on kyse toiminnan ansioiden tai arvon (*merit*, *worth*, and *value*) määrittämisestä. Hänen mukaansa arvioinnin yleinen logiikka ilmenee toimintatavassa, jonka mukaan arvioinnissa edetään. Hän kuvaa arvioinnin etenevän neljän vaiheen kautta. Ensimmäisenä valitaan arvioinnin kriteerit, sitten sovitaan

standardit näille kriteereille, tämän jälkeen mitataan suorituksia ja verrataan niitä standardeihin, ja lopuksi syntetisoidaan hankittua empiiristä tietoa liittämällä se valittuihin kriteereihin. (Vrt. Meklin 2001, 111.)

Varhaisissa yhdysvaltalaisissa arviointitutkimuksissa ei kiinnitetty huomiota arvojen ja arvottamisen merkitykseen arvioinnissa (Shadish & Cook & Leviton 1991, 46–47). Nykyisin arvioinnin asiantuntijoiden kesken vallitsee lähes yksimielisyys siitä, että arvioinnissa on jollakin tavoin kyse arvottamisesta. Arvioinnin teorioissa ja käytännöissä se, miten arvot, arvottaminen, arvostelu, kriteerit, standardit, mittarit ja tunnusluvut tulevat mukaan erilaisiin arviointityyppeihin, on moniselitteinen asia. Siitä, miten arviointeja tekevien tulisi suhtautua arvottamiseen, on useita näkemyksiä. William Shadish, Thomas Cook ja Laura Leviton (1991, 48) erottavat arvioinnin metateorian (arvottamisen luonteen ja perustelujen tutkimisen), preskriptiivisen teorian (teorian, jonka perusteella jotkin arvot valitaan ensisijaisiksi) sekä deskriptiivisen teorian (teorian, joka kuvailee arvoja valitsematta niistä ensisijaisia) toisistaan. Ernest Housen ja Kenneth Howen (1999, xiii–xiv) mukaan arviointiossaajien keskuudessa liikkuu ainakin seuraavia oppeja: arvioinnin tulee olla arvoneutraalia, arvioinnin tulee toimia heikompiensa asianajajana, arvioinnin tulee painottaa eri intressiosapuolien näkemyksiä, arvioinnin tulee käsitellä tasapuolisesti intressiosapuolten näkemyksiä, arvioinnin tulee lähteä rahoittajien intresseistä, arvioitsijoiden tulee tehdä johtopäätökset, arvioitsijat eivät saa tehdä johtopäätöksiä, arvioitsijoiden tulee tehdä vain osa johtopäätöksistä, arvot määräävät metodologian, arvoilla ja metodologialla ei ole lainkaan yhteyttä, arvot ovat subjektiivisia ja arvot ovat objektiivisia. Kaikkia näitä näkemyksiä kannatetaan, ja kullekin on löydettävissä perusteluita.

Kun ajatus jonkin toiminnon arvon määrittämisestä on arvioinnin opeissa ja käytännöissä monitahoinen asia, sitä on hyödyksi pohtia hieman arvioinnin määritelmien ulkopuolelta, arvostelemisen lähikäsitteestä käsin. Hermeneuttisen filosofian edustaja Paul Ricoeur (2005) katsoo arvostelemisessä olevan kyse ratkaisemisesta, katkaisemisesta tai päättämisestä. Juridisessa mielessä arvostella on yhtä kuin tuomita eli panna lakia täytäntöön tuomarina. Ricoeur erotti neljä arvostelun päämerkitystä. Ensimmäisessä, heikossa mielessä arvosteleminen tarkoittaa mielipiteen muodostamista tai esittämistä. Vähän vahvemmassa mielessä arvosteleminen merkitsee samaa asiaa kuin arviointi. Tällöin mukaan tulee hierarkkinen aines, joka ilmaisee suosimista, arvontoa, hyväksyvää myöntämistä tai puoltamista. Kolmatta voimakkuusastetta ilmaisee arvostelemisen subjektiivisen ja objektiivisen puolen kohtaaminen. Joku pitää jotain väitettä totena, hyvänä, oikeana, laillisena (objektiivinen puoli), joku myöntyy, mukautuu ja liittyy siihen (subjektiivinen puoli). Neljännellä, syvimmällä tasolla arvostelma kehkeytyy ymmärryksen ja tahdon lankeamisesta yhteen. Ymmärrys puntaroi totta ja epätotta, tahto päättää. Näin ollen vahvimmassa mielessä arvosteleminen ei tarkoita vain mielipiteen muodostusta, arviointia, totena pitämistä, vaan viime kädessä asemointia, position omaksumista. Arvostella voi viitaten siten sekä mielipiteen tai näkemyksen muodostamiseen, arviointiin tai arvottamiseen, oikeana tai totena pitämiseen ja lopulta siihen, että otetaan kantaa. Tärkeintä on se, millaisin ehdoin arvostelemista voidaan pitää auktorisoituna tai pätevänä. (Ricoeur 2005, 71–72.)

Mielipiteen ilmaus tai esittäminen ei arvioinnin määritelmien mukaan ole arviointia. Ricoeurin käsitteistöä käyttäen arviointiin sisältyy hierarkkisia aineksia, kun siinä käytetään yleensä lähtökohtana joitakin kriteerejä. Kuten Housen ja Howen luettelo arvottamisen vaihtoehtoista osoittaa, arvioinnissa saattaa olla kyse myös viimeisestä syvyysasteesta eli position ottamisesta. Näin päädytään kysymykseen, poikkeako arviointi tietomuotona mitenkään muunlaisesta yhteiskuntatieteellisestä tutkimuksesta, jossa joidenkin katsantokantojen perusteella voidaan myös valita positioita. Arviointitutkimuksen metodologiassa arvottaminen ei ole oikeastaan yhtään pidemmälle ratkaistu asia kuin muutoinkaan yhteiskuntatieteissä. Esimerkiksi sosiaalipolitiikan tutkimuksessa sitä on pidetty yhtenä tutkimustoiminnan ydinongelmana (Urponen 1979b).

Hyödynnettävyys

Määritelmien mukaan arviointien tulee olla myös hyödynnettävissä. Tämän näkemys vahvimpien puolesta puhujia on Michael Patton. Hän painottaa oppikirjassaan ”Utilization-Focused Evaluation” (1997) sitä, että arviointeja tulee tarkastella ensi sijassa niiden hyödyn ja tosiasiallisen käytön perusteella. Tämä merkitsee sitä, että arviointia tekevien tulee jo työsuunnitelmissaan ottaa huomioon tiedon käyttäjien näkökulmat ja suunnitella hankkeet siten, että tiedon hyödyntäminen helpottuu. Tämä edellyttää kaikkien mahdollisten tiedon käyttäjien tunnistamista ja heidän tietotarpeittensa huomioonottamista. Myös Carol Weiss (1998, x), pitää hyödynnettävyyttä keskeisenä vaatimuksena, vaikka hän on omilla tutkimuksillaan osoittanut, miten arvaamattomia tutkimustiedon hyödyntämisen prosessit ovat. Melvin Mark, Gary Henry ja George Julnes (2000, 20–21) katsovat, että arvioinnin hyödynnettävyys on tärkeä, muttei riittävä vaatimus, sillä arviointitulosten käyttö ei vielä takaa parempaa ja rationaalisempaa yhteiskuntapolitiikkaa. Heidän mielestään arvioinnin päämääränä tulee olla yhteiskunnallinen uudistaminen.

Arviointien hyödyntäminen kytkeytyy niiden tarkoituksiin. 1980-luvulla korostettiin sitä, että arvioinneilla avustetaan poliittista päätöksentekoa eri tavoin (Sintonen 1981, 19 ja 1987, 80–81). Arvioinnin tarkoitukset ovat näistä ajoista lisääntyneet. Eleanor Chelmsky (1997, 10–18) esittää, että arvioinneilla pyritään kolmeen päämäärään: tilivelvollisuuden tai vastuullisuuden täyttämiseen, kehittämistyön edistämiseen tai uuden tiedon tuottamiseen. Tämän pohjalta hän erottelee kolmenlaista arviointia. Ne ovat tilivelvollisuus- tai vastuullisuusarviointi (*evaluation for accountability*), kehittävä arviointi (*evaluation for development*) sekä tiedontuotantoarviointi (*evaluation for knowledge*). Ensimmäinen tarkoittaa tilivelvollisuuden todentamiseksi tai täyttämiseksi tarvittavaa toiminnan tuloksellisuuden arviointia, kuten tehokkuuden, taloudellisuuden tai vaikuttavuuden mittaamista. Se liittyy kiinteästi julkisen sektorin tulosoikeuteen ja sen avuksi kehitettyihin arviointityyppeihin (*performance monitoring* tai *performance measurement*). Kehittävä arviointi tukee kehittämistoimintaa, organisaatioiden ja työyhteisöjen muutostyötä sekä työn ja palvelujen uudelleenmuotoilua. Tiedontuotantoarviointi, joka tarkoittaa miltei samaa asiaa kuin arviointitutkimus, tarjoaa uutta tietoa, käsitteitä, kehyksiä, kritiikkiä ja empiirisiä

tuloksia päätöksenteon tueksi ja yhteiskuntapolitiikan toteutukseen. Chelimsky ei pohdi näiden arviointitarkoitusten historiallista ilmaantumista. (Vrt. Mäntysaari 1999, 9; Lindqvist 1999, 110–112; Rajavaara 1999, 37–38 ja 2006b.)

Melvin Mark, Gary Henry ja George Julnes (2000, 49–74) määrittelevät arvioinnin tehtävät melko samantapaisesti. Heidän mielestään arvioinneilla voidaan pyrkiä neljään tarkoitukseen. Ne ovat politiikan tai ohjelman arvon määrittäminen, ohjelman tai organisaation kehittäminen, sen varmistaminen, toteuttaako ohjelma lakeja, sääntöjä tai muita sovittuja standardeja sekä uuden tiedon aikaansaaminen.

Arviointien läheisestä yhteydestä politiikan ja hallinnon käytäntöihin aiheutuu, että arviointitoimintaan sisältyy monenlaisia poliittisia ulottuvuuksia. Niistä tultiin Yhdysvalloissa tietoisiksi 1980-luvulla, kun suurten yhteiskunnallisten ohjelmien arviointitulokset eivät tulleet päätöksenteossa käyttöön siten kuin tutkijat olivat otaksuneet (Oakley 2000, 236–243; Rajavaara 1999, 45–46; Weiss 1986b, 216). Arviointiin on huomattu sisältyvän ainakin kolmenlaisia poliittisia ulottuvuuksia. Arviointi voi olla toimintapoliittinen kysymys (*evaluation policy*), eli se edellyttää keskustelua ja sopimuksia siitä, mihin arvioinneilla pyritään ja miten ne toteutetaan. Arvioinnin politiikka (*evaluation politics*) liittyy poliittiseen vallankäyttöön ja kysymyksiin, kuka ja mitä kulloisessakin tilanteessa arvioinneista hyötyy. Arvioinnin poliittisuudessa (*the political in evaluation*) on kyse yhteiskunnan syvärakenteen ilmiöistä, siitä, miten arviointi liittyy inhimillisen toiminnan säätelyyn, merkitysten rakentumiseen ja käsityksiin itsestämme. (Dahler-Larsen 2003; vrt. Weiss 1987, 47–48.)

Tietoyhteiskunnassa kaikkea tietoa haluttaisiin hyödyntää entistä voimaperäisemmin ja välineellisemmin, ja kehitys on muuttanut monin tavoin tieteen ja tutkimuksen asemaa ja eetosta. Yhteiskuntatieteiltä odotetaan arvioinnin tavoin tulosten yhteiskunnallista hyödynnettävyyttä ja vaikuttavuutta. Erona kuitenkin on se, että arvioinnissa hyödynnettävyyden vaatimus esitetään vahvasti alan sisältä mutta yhteiskuntatieteissä hyödynnettävyys on nähty ennen kaikkea ulkoisena vaatimuksena.

Yhteiskuntatieteelliset lähtökohdat

Useissa määritelmässä painotetaan arvioinnin yhteiskuntatieteellisiä lähtökohtia ja tiedonmuodostuksen systemaattisuutta. Pertti Ahosen (1983, 3) mukaan arviointi voidaan ymmärtää julkisia politiikkoja koskevaksi tiedon tuotannoksi ja artikuloimiseksi, joka perustuu yhteiskuntatieteellisille lähestymistavoille ja käytännölliseen arviointiin, jota harjoitetaan politiikassa ja hallinnossa. Arviointi on hänen mukaansa sekä tiedettä että taito-oppia.

Kansainvälisesti ehkä tunnetuimman, Peter Rossin, Howard Freemanin ja Mark Lipsey'n (1999, 4 ja 35) määritelmän mukaan arviointi tarkoittaa yhteiskuntatieteiden lähestymistapojen systemaattista käyttöä sosiaalisten interventoiden vaikuttavuuden arvioimiseksi. Arviointi perustuu yhteiskuntatieteiden menetelmiin ja käsitteisiin, ja sen tarkoituksena on olla avuksi hyvinvoinnin järjestelyitä kehitettäessä ja sosiaalisia ongelmia ratkottaessa. Carol Weiss (1998, 4) katsoo arvioinnissa olevan kyse toimintapolitiikan tai -ohjelman toteutuksen ja/tai tulosten analysoinnista suhteutettuna eksplisiittisiin tai implisiittisiin standardeihin tarkoituksena kehittää tai parantaa

toimintapolitiikkaa tai -ohjelmaa. Systemaattisuus tarkoittaa Weissille sitä, että arviointimenettelyt toteutetaan yhteiskuntatieteiden menettelytapoja noudattaen. Michael Patton (1997, 23–24) määrittelee arvioinnin olevan systemaattista tiedonkeruuta toimenpideohjelmien piirteistä, toiminnoista ja tuloksista tavoitteena tehdä arvioita ohjelmista, parantaa niiden vaikuttavuutta ja/tai vaikuttaa tulevaisuudessa toteutettavien toimenpideohjelmien suunnittelua koskeviin päätöksiin. Patton korostaa arvioinnin systemaattisuutta, mutta se ei hänen mielestään edellytä tieteellisiä menettelyitä.

Arvioinnin yhdysvaltalaisen määrittelijöiden keskeisenä pohdinnan kohteena on ollut edellä kuvatusti tieteellisen ja ei-tieteellisen arvioinnin suhde. Kun arvioinnin läpimurto on merkinnyt etenkin ei-tutkimuksellisten ja itsearviointeina toteutettujen arviointien lisääntymistä, arviointia on alettu määritellä myös aiempaa vähemmän tieteellislähtöisesti. Tässä suhteessa esimerkiksi Richard Boylen, Donald Lemairen ja Ray Ristin (1999) käsitelmämäärittely on kiintoisa. He esittävät arvioinnin sisältävän yhtäältä arviointikäytännöt (*evaluation practice*) ja toisaalta arviointikapasiteetit (*evaluation capacity*). Heidän mukaansa arviointikäytännöissä on kyse arviointien kohdentamisesta, asetelmista, toteutuksesta sekä arviointitoiminnan tuloksista ja vaikutuksista. Arviointikapasiteetti viittaa arvioinnin tiedollisiin edellytyksiin eli tietoihin, taitoihin ja kokemuksiin sekä tarvittaviin taloudellisiin, institutionaalisiin ja materiaalsiin voimavaroihin.

Toinen määritelmien ongelma liittyy arvioinnin asemaan eri tieteenaloilla ja tähän liittyvään yhteistyöhön. Arvioinnin kehitystä ovat määränneet sen institutionaaliset ympäristöt ja pragmaattiset päämäärät. Omanlaisena tietokäytäntönään arviointia eivät ole niinkään suunnanneet tietoa muodostavien arviointiyhteisöjen intressit vaan ehkä enemmänkin yhteiskunnan ja poliittis-hallinnollisen päätöksenteon intressit. Esimerkiksi Tero Vuorela (1990) on kytkenyt arvioinnin kehityksen julkisen toiminnan ohjaus- ja budjetointijärjestelmien muotoutumiseen. Sosiaalipolitiikassa taloudellisesta arvioinnista väitellyt Harri Sintonen (1981) esitti 1980-luvulla arviointitutkimuksen jakaantuvan kahteen päähaaraan, taloudelliseen ja ei-taloudelliseen arviointiin. Ei-taloudellisten arviointien tehtävänä voitiin pitää tavoitteiden saavuttamisen tai toimintojen vaikuttavuuden (*effectiveness*) tarkastelua, ja taloudellisten arviointien voitiin katsoa keskittyvän tehokkuuteen (*efficiency*). (Sintonen 1981, 21–22 ja 1987, 81–85.)

Yhdysvaltaisilta arvioinnin tutkijoilta levinnyt lausuma arvioinnin yhteiskuntatieteellisistä lähtökohdista on nykyisin hyödyllistä tulkita sangen väljästi. Arviointi liittyy hyvin monenlaisiin tieto- ja tutkimuskulttuureihin eikä ole mahdotonta ajatella arviointia sisältyvän kaikkiin tieteesiin. Ainakin taloustieteet, hallintotieteet, politiikan tutkimus, kokeellinen psykologia, yhteiskuntapolitiikka, sosiaalipolitiikka, sosiologia, sosiaalityö, kasvatustieteet sekä terveys- ja hoitotieteet ovat alansa sisällä kehittäneet arviointia (vrt. Vuorela 1990, 7; Ahonen 1998). Liiketaloustieteellisen sekä teknologia- ja insinööritieteellisen arvioinnin hyödyntäminen alkoi yleistyä julkisella sektorilla 1980-luvun lopulla (Rajavaara 1997 ja 1999; Lampinen 2002). Lainsäädäntötutkimuksessa on alettu kiinnittää huomiota (vaikutusten) arviointiin muun muassa siitä syystä, että lainsäädännön instituutio on muuttunut olennaisesti kansainvälis-

tymisen ja Euroopan unionin merkityksen lisääntymisen seurauksena sekä julkisen toiminnan tehokkuusvaateiden johdosta (Tala 2001 ja 2005; Pöysti 1999).⁶

Monitieteisyydellä (*multidisciplinary*) tarkoitetaan yleensä akateemista instituutiota, jossa on edustettuna useita tieteenaloja. Tutkimuksessa se ilmenee tiedonmuodostukseen sisältyvinä kokoavina elementteinä ja taitoina hallita useita tieteellisiä diskursseja. Usein on kyse siitä, että eri alojen kysymyksenasetteluista, menetelmistä ja teoreettisista lähtökohdista tarkastellaan jotain yhteistä ongelma-aluetta. Se voi toteutua eräänlaisena ongelmakeskeisenä ryhmätyönä, johon eri tieteenalat antavat panoksensa. Tieteidenvälisyys (*interdisciplinarity*) merkitsee vielä pidemmälle vietyä tutkimuksellista integraatiota tutkimusprosessin kuluessa. Siinä tieteenalojen rajat hämärtyvät, mutta eivät katoa kokonaan. Poikkitieteellisessä tutkimuksessa (*cross-disciplinarity*) on vieläkin suurempaa käsitteellistä ja metodologista yhtenäisyyttä, ja sen tuloksena voi syntyä uusia ratkaisuja ja paradigmoja, jopa uusia tieteenaloja. (Pakkasvirta 2004.) Yhdysvalloissa arvioinnin on esitetty olevan lähinnä monitieteistä. Se ilmenee siinä, että eri tieteenalat lainaavat toistensa antia. Esimerkiksi taloustieteissä on hyödynnetty kokeellisen tutkimuksen asetelmaa, sosiologit ja psykologit ovat lainanneet ekonometriasta aikasarja-analyysin menetelmät, ja psykometrisiä mittausmenetelmiä on sovellettu yli tiederajojen (Rossi & Freeman & Lipsey 1999, 418). Kvalitatiivisen arvioinnin on esitetty kehittyneen sosiologian ja kasvatustieteilijöiden vaikutuksesta 1970-luvulla ja levinneen heiltä muiden alojen käytäntöihin (Cook 1997, 33).

Yhdysvalloissa ja Kanadassa arviointia opetetaan maisteri- ja tohtoritason sekä täydennyskoulutuksen ohjelmissa⁷, ja monitieteisyyttä painottava luonnehdinta voi olla tarkoituksenmukainen. Arviointi ei ole kuitenkaan yliopistollinen oppiaine Suomessa tai muissa Euroopan maissa. Sen sijaan maassamme järjestetään arvioinnin opetusta yliopistojen eri oppiaineiden perus- ja jatko-opintojen yhteydessä, ammattikorkeakouluissa, yliopistojen täydennyskoulutuskeskuksissa ja ammattikorkeakouluissa⁸. Arvioinnin ideat eivät leviä alalta toiselle tiedeinstituution välityksellä vaan enemmänkin sen ulkopuolella.

6 Jyrki Tala (2005, 1–6) jäsentää lakien laadintaa ja vaikutuksia tarkastelukehikon avulla, jota hän nimittää lain elinkaareksi. Se jakaantuu kolmeen vaiheeseen. Lain valmisteluvaiheessa selvitetään uuden säännöksen tarvetta, suunnitellaan sen sisältö ja laaditaan ehdotukselle perustelut. Toinen vaihe on päätöksenteko säädösehdotuksen antamisesta ja sen sisällön hyväksymisestä. Kolmas vaihe käsittää lain toteuttamisen ja vaikutukset. Lain toteuttaminen eli implementointi on jo sellaisenaan tärkeä osa lain vaikutuksia. Lain vaikutukset ovat kuitenkin vielä laajempi ilmiö, ja se sisältää esimerkiksi vaikutukset yksityishenkilöille, kotitalouksille, yrityksille ja julkisille organisaatioille.

7 Arvioinnin perus- ja jatkotutkintoja voi suorittaa Yhdysvalloissa ja Kanadassa seuraavissa yliopistoissa: Claremont Graduate University; Cornell University; University of Minnesota; University of North Carolina at Chapel Hill; Stanford University; Ontario Institute for Studies in Education of the University of Toronto; The Union Institute, Graduate College; The University of Pennsylvania Graduate School of Education; Utah State University ja Western Michigan University. Ammatillisia täydennyskoulutusohjelmia on muun muassa seuraavissa oppilaitoksissa: Claremont Graduate University; The Evaluators' Institute, EVAP Evaluation Institutes ja AERA/NSF Evaluation Training Program (ETP) Fellowships. <<http://www.eval.org/Training/training.htm>> [luettu 1.9.2006].

8 Teresa Wilénin (2001) selvityksen mukaan arvioinnin opetusta järjestettiin vuosina 2000–2001 Helsingin yliopistossa, Helsingin kauppakorkeakoulussa, Turun yliopistossa, Tampereen yliopistossa, Joensuun yliopistossa, Jyväskylän yliopistossa, Kuopion yliopistossa, Vaasan yliopistossa, Oulun yliopistossa ja Lapin yliopistossa muun muassa yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan, sosiaalityön, kasvatustieteiden, valtio-opin ja hallintotieteiden, hoitotieteiden, taloustieteiden sekä johtamisen perus- ja jatkokoulutukseen liittyvinä.

Michael Scriven (1997) on esittänyt arvioinnin olevan transdisiplinääristä ja kiistelee tästä Ernest Housen (1993, 90) kanssa, joka painottaa arvioinnin substanssionaalista kiinnittymistä yhteiskuntatieteisiin (ks. Mäntysaari 1999; Rajavaara 1999, 40–41). Scriven tarkoittaa transdisiplinäärisyydellä tilastotieteen ja logiikan tapaista, tiederajat ylittävää analyyttistä tiedettä, jonka keskeisenä tavoitteena on työvälineiden tuottaminen perustieteiden käyttöön. Toinen tapa ymmärtää transdisiplinäärisyyttä on se, että tällaisessa tiedontuotannossa hyödynnetään eri tieteenalojen tiedon ohella myös käytännön tietoa ja kokemusta (Gibbons ym. 2004, 4–6).

Arvioinnin suhdetta tieteeseen ja tutkimukseen voidaan vielä tarkastella OECD:n ja Tilastokeskuksen vakiinnuttaman työnjaollisen erottelun avulla. Perustutkimukselle on tunnusomaista uuden tiedon tavoittelu ilman välitöntä käytännön sovellusta. Perustutkimusta on esimerkiksi ominaisuuksien, rakenteiden tai syy- ja seuraussuhteiden analyysi, jonka tavoitteena on uusien hypoteesien, teorioiden ja lainalaisuuksien muodostaminen, todentaminen ja selittäminen. Soveltavassa tutkimuksessa on tavoitteena uuden tiedon avulla toteutettava käytännön sovellus. Pyrkimyksenä voi olla sovellusten etsiminen perustutkimuksen tuloksille tai uusien menetelmien ja keinojen luominen tietyn ongelman ratkaisemiseksi. Kehittämistyöllä tarkoitetaan tutkimuksen tuloksena ja/tai käytännön kokemuksen kautta saadun tiedon käyttämistä uusien tuotteiden, palvelujen, tuotantoprosessien tai menetelmien aikaansaamiseen tai olemassa olevien olennaiseen parantamiseen. (<<http://stat.fi/til/tkke/kas.html>> [luettu 22.1.2007]; vrt. Raatikainen 2004, 145.) Arviointiin ei tällaisen jaottelun ole katsottu soveltuvan, sillä sen yhteydessä ei ole tehty eroa soveltavan ja perustutkimuksen välillä (Cook & Shadish 1987, 31). Jaottelua ei ole muutenkaan pidetty yhteiskuntatieteissä toimivana, vaan perustutkimuksen, soveltavan tutkimuksen ja kehittämistyön rajat on nähty liukuviksi ja epäselviksi.

Arvioinnin yleisen logiikan etsinnästä tietokäytäntöihin

Arvioinnin tietokäytäntöjen historiaa ja yleistä logiikkaa on siis vaikeaa kiteyttää katsauksiksi tai määritelmiksi. Arvioinnin subjektien, tarkoitusten, kohteiden ja toimintaympäristöjen muuntuessa ja laajentuessa on kovin hankalaa luonnehtia arviointia määritelmien avulla. Arvottaminen on epäselvä ja kiistanalainen asia, arvioinnin hyödyntämistarkoitukset ovat lisääntyneet ja sen tietoperusta on laantunut eri tutkimusaloille ja muunlaiseksi systemaattiseksi tiedonmuodostukseksi. Näistä syistä johtuen myös arvioinnin oppialakeskustelussa Yhdysvalloissa on alettu pohtia asiaa uudelleen.

Esimerkiksi arviointimetodologian professori Thomas Schwandt kyseenalaistaa arvioinnin yleisen logiikan jäljittämisen hyödyllisyyden. Hänen mielestään arvioinnin yleinen logiikka ei tarkoita sen kummempaa asiaa kuin vain yhtä erityistä, modernistista kielipeliä, jolla arviointitoimintaa perustellaan ja ohjataan. Modernin myötä muodostuneita arviointitoiminnan vaatimuksia olivat puolueettomuus, ennakkoluulottomuus, tieteellinen asiantuntijuus, auktoriteetti, yksilöllinen laskelmointi, tehokkaat tekniikat sekä välineellinen suhtautuminen, ja arvioinnin määritelmät heijastavat hänen mukaansa näitä vaateita. Modernistista arviointijärkeilyä alettiin

hänen mukaansa perustaa seuraaviin piirteisiin: 1) tieto on mahdollista vain epäilyn ja epäluottamuksen kautta, 2) tiedon hankinta perustuu tutkijan henkilökohtaiseen päättelyyn ja on luonteeltaan monologista, 3) tietoa voidaan saavuttaa noudattamalla sääntöjä ja menetelmiä, 4) tieteellisesti arvostettu tieto syntyy näytöin ja perusteluin, 5) tieto on omistettavissa, jolloin yksittäisen tiedon subjektin on mahdollista ottaa se haltuun sekä 6) tiedon perusteluksi riittää tiedonhalu tai järki itsessään. (Schwandt 1997, 69–70 ja 72–74; vrt. Schwandt 2005.)

Moderniin sitoutuvat preskriptiiviset kuvaukset eivät ole Schwandtin mielestä ainut mahdollisuus tarkastella arviointia. Hän ehdottaa arvioinnin jäsentämistä toisin eli käytännöllisenä hermeneutiikkana. Se merkitsee huomion kohdistamista siihen, miten toimijat käytännöissään suuntautuvat yhteiskuntaan ja sen ilmiöihin. Yhteiskunnalliset toimijat nähdään toimintaympäristöihinsä sitoutuneina. Arvioivan järkeilyn huomataan muodostuvan kulloinkin vallitsevissa yhteiskunnallisissa oloissa siitä, mitä pitäisi, mitä voisi ja mitä tulisi olla. Tiedon subjektia ja kohteita ei pidetä jyrkästi toisistaan erillisinä. Schwandtin mielestä ei myöskään riitä, että määritellään sitä, miten arviointitutkijoiden tulisi erilaisissa tutkimustilanteissa toimia. Oleellisempaa olisi tarkastella sitä, millaisessa yhteiskunnan kehittämisessä he ovat kulloinkin mukana ja kuinka he työskentelevät eri toimijoiden, kuten päätöksentekijöiden, asiantuntijoiden ja kansalaisten kanssa. Schwandtilla on asiasta selkeä suositus, sillä hänen mielestään arviointitutkijoiden tulisi kehittää yhteiskunnallisten toimijoiden osallisuutta, dialogisuutta ja tiedonmuodostuksen eettisiä näkökohtia painottavaa vuorovaikutuksellista tutkimusotetta. Tutkijat eivät olisi vain ulkoisia konsultteja tilaajilleen vaan kumppaneita yhteiskunnallisia kysymyksiä ja sosiaalisia ongelmia ratkovassa tiedonmuodostuksessa. (Schwandt 1997, 75–80; vrt. Smith 1995.)

Schwandt jäsentää asiaa yhdysvaltalaisen arviointitutkijoiden näkökulmasta ja perustelee alalle uudenlaista arviointiotetta. Hänen esittämiään näkökohtia voidaan ottaa huomioon myös sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen tarkastelussa. Jos arviointi ymmärretään Schwandtin tapaan tutkimuksen, politiikan, hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksessa muodostuvaksi asiaksi, vaikutusten arvioinnin muotoutumista on mahdollista analysoida sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen välityksellä kiinnittäen huomiota siihen, miten ja millaisessa yhteiskunnan kehittämisessä tutkijat ovat vaikutusten tietokäytäntöineen eri aikoina mukana.

3 ARVIOINTI SOSIAALIPOLITIIKAN TUTKIMUKSESSA – METODOLOGISIA NÄKÖKOHTIA

Arviointi ajankohtaiskeskustelussa

”Ongelma on tässä: ketkä puhuvat, ovatko he päteviä puhumaan, minkä tason lausumista on kyse, millaisiin kokonaisuuksiin ne liittyvät, ja miten ne liittyvät muihin tiedon muotoihin ja tyypeihin?” (Foucault 2003, 184.)

Arvioinnin läpimurto on tullut 1990-luvulta alkaen yhteiskuntatutkijoiden huomion kohteeksi. Arvioinnin kysymyksiä on pohdittu opinnäytteissä, artikkelikokoelmissa sekä hallinto-, kasvatusta- ja sosiaalitieteellisissä aikakauslehdissä. Hallinnon tutkimus -lehti on julkaissut vuosittaisen arvioinnin supplementin vuodesta 2001 alkaen yhdessä Suomen arviointiyhdistys ry:n kanssa. Arvioinnista keskustellaan myös tiedotusvälineiden välityksellä, ja tutkijat osallistuvat tähänkin keskusteluun. Miten yhteiskuntatutkijat pohtivat arvioinnin tietomuotoa, ja miten heidän tekstinsä voivat toimia perustana vaikuttavuuden arvioinnin ilmaantumisen tarkastelulle?

Asian tarkastelun voi aloittaa esimerkin avulla. Sosiaalipolitiikan ja sosiaaliryönten tutkimuksen aikakauslehti Janus toteutti kymmenisen vuotta sitten arviointitutkimuksen teemanumeron. Siihen oli pyydetty artikkeleita tanskalaiselta arvioinnin asiantuntijalta Erik Albaekilta (1997a) sekä suomalaisilta arvioinnin kysymyksiä hallitsevilta sosiaalipolitiikan tutkijoilta. Mikko Mäntysaari ja Ilmari Rostila (1997, 369) aloittavat lehden pääkirjoituksen toteamuksella ”Kaikki evaluoivat”. Heidän mielestään arvioinnista on tullut olennainen osa hyvinvointivaltion toimintaa, joten siitä tarvittaisiin keskustelua ja tutkimusta. Lisäksi he esittävät useita kannanottoja ja kysymyksiä:

”Mielestämme suomenkielinen käsite ”arviointitutkimus” voi hyvin korvata käännöslainan ”evaluaatiotutkimus”. Käsitteen sisältö kuitenkin ratkaisee. Mutta mikä sisältö? Millaisia uusia ansioita nykyisessä arviointitutkimuksessa on verrattuna aikaisempaan, toimenpiteiden, politiikan seurauksiin keskittyvään sosiaalitutkimukseen? Onko kysymyksessä keisarin uudet vaatteet? Eikö hyvässä sosiaalitutkimuksessa ole usein selvitetty toimenpiteiden ja politiikan seurauksia ja arvioitu niiden hyviä ja huonoja puolia? Vai onko kyse vain siitä, että hallinto tai EU vaatii arviointia?” (Mäntysaari & Rostila 1997, 369.)

Saman lehden artikkelissa Rostila ja Mäntysaari (1997) tarkastelevat tapauskohtaisen arvioinnin mahdollisuuksia sosiaaliryössä. Käsitteiden kirkastamiseksi he ehdottavat arvioinnin ja arviointitutkimuksen käsitteiden erottamista toisistaan, jolloin arviointi tarkoittaisi sekä arviointitutkimusta että käytännön työhön sisältyvää arviointitoimintaa. Heidän mielestään sosiaalihuollon menetelmien tuloksellisuuden arvioinnin tarvetta voidaan pitää tunnustettuna, vaikka arviointeja on tehty niukasti. Tästä syystä he suosittelevat arviointien arkipäivaistämistä ja tätä tarkoitusta palvelevien käytännön toimintamallien kehittämistä ammattilaisten käyttöön.

Teemanumeron muut kirjoittajat käyttävät termejä evaluaatio ja evaluaatiotutkimus. A-klinikkasäätiön johtaja Lasse Murto (1997) aprikoi, miksi päihdehuollossa tuloksellisuutta koskeva kysymys on tuntunut pulmalliselta ja vaikealta hyväksyä. Päihdehuollossa on tehty kokeellisia arviointitutkimuksia, mutta niiden toteutus on osoittautunut hankalaksi päihdeongelmien monimutkaisuuden, hoidon moninaisten tavoitteiden ja ulkopuolisten vaikutustekijöiden vuoksi. Murto on huolissaan lisääntyneistä tulosvaatimuksista ja arvioinnin velvoitteista mutta on pitkällisen työkokemuksensa perusteella vakuuttunut hoidon kannattavuudesta.

Anneli Pohjola (1997) ihmettelee: ”Mikä evaluaatiotutkimus?”. Hänestä se vaikuttaa juhlapuheiden tavoiteretoriikalta eikä toimivalta käytännöltä sosiaalialalla. Pohjola liittyy arviointien lisääntymisen projektien lisääntymiseen palvelujärjestelmässä. Hän painottaa arvioinnin poliittisia ja moraalisia ulottuvuuksia. Pohjolan mielestä on pelättävissä, että projektien rahoittajat entistä tiukemmin määrittelevät arviointien perusvalinnat. Arviointien lisääntyessä tutkijan kysymys siitä, ”kenen lauluja laulat”, on hänen mielestään tullut entistä kiperämmäksi.

Briitta Koskiaho (1997) esittelee kokemuksiaan arviointihankkeista, pohtii evaluaatiota kansalaisyhteiskunnan kannalta ja tarkastelee kansalaisia valtaistavan, empowerment-arviointiotteen mahdollisuuksia. Hänen mielestään evaluaatiotutkimuksessa tulisi siirtyä hallintokeskeisyydestä kansalaislähtöisyyteen. Toisaalta hallintolähtöisestä perinteestä vapautuminen saattaisi merkitä sitä, ettei tällaista toimintaa olisi syytä enää kutsua evaluaatiotutkimukseksi.

Asko Suikkasen ja Keijo Piiraisen (1997) mielestä on aiheellista kysyä, miksi evaluaatiotutkimus herättää laajaa keskustelua yliopistolaitoksen sisällä ja ulkopuolella. Heidän mielestään evaluaatiotutkimukselle ei ole ehtinyt muodostua perinnettä Suomessa. Ei ole myöskään perusteita otaksua, että siitä kehittyisi maassamme itsenäinen professio. Heidän mukaansa evaluaatiota ei enää ymmärretä yksinomaan tieteellisenä prosessina, jossa tutkijat ottavat etäisyyttä tutkimuskohteisiinsa vallitsevien tieteellisten periaatteiden mukaisesti. Kun evaluaatiossa on siirrytty osallistavaan ja moniarvoiseen suuntaan, kysymykseksi tulee, voidaanko tutkijalta edellyttää hyvinvointipalvelujen kehittämisen halua ja vastuunottoa tiedon hyödyntämisen seurauksista. He arvelevat evaluaatiotutkimuksen ehkä haastavan soveltavan yhteiskuntatutkimuksen tulevaisuudessa.

Arviointia käsittelevä keskustelu on muutenkin vilkasta yhteiskuntatieteissä. Arviointiin puututaan niin yhteiskuntatutkimusta kuin arviointia koskevissa teksteissä. Esimerkiksi Risto Eräsaari (1995, 169) on todennut, että sosiaalipolitiikka ei enää tapahdu sosiaalipolitiikassa. Hänen mielestään sosiaalipolitiikan kysymykset ovat levittäytyneet useaan suuntaan, kuten poliittis-ideologisia kysymyksiä, globaaleja riippuvuuksia, kansalaisliikkeitä, yksilöllisiä projekteja sekä hallinnointia ja arviointia koskevien keskustelujen osaksi. Osmo Lampinen (2002, 19–20) on tuonut esiin arviointien lisääntymisen pohtiessaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen asemaa hallinnossa ja päätöksenteossa. Hänen mielestään sen ovat aiheuttaneet hyvinvointivaltion hallinnon muuokset. Julkisen hallinnon siirryttyä tulosohjaukseen aiemat suunnitteluekspertit korvautuivat vaikuttavuusanalyysien, kustannusselvitysten ja riskianalyysien asiantuntijoilla. Lampisen mielestä taloustieteilijöistä on tullut uuden järjestyksen perustelijoita, ja sosiaalitieteilijät ovat päätyneet uudenlaisten

politiikkojen seurausten arvioijiksi ja jälkikriitikoiksi (vrt. Rajavaara 1999, 50–52; Sulkunen 2004, 64–65.)

Koulutustutkijoiden Hannu Simolan ja Risto Rinteen (2004) mielestä arvioinnin laajentumisessa ei ole kyse vain arviointitutkimuksesta, sillä arviointi jakaantuu heidän mielestään kahteen suuntaan. Ne ovat ”arviointiteollisuus” ja arviointitutkimus, joiden kesken ilmenee ristivetoa. Arviointiteollinen suuntaus pitää arviointia ja laadun kehittämistä itsestäänselvyytenä ja välttämättömyytenä. Akateemiseen tutkimukseen nojautuva arviointitutkimuksellinen suuntaus on kriittisempää, sillä siinä painotetaan arvioinnin monitulkintaisuutta, sopimuksenvaraisuutta ja kontekstisidonnaisuutta. Heidän mielestään näitä suuntauksia yhdistää yhteinen ammatillinen intressi. Kummankaan suuntauksen parissa ei ole kiinnostuttu vakavasta, pitkäjänteisestä tutkimuksesta, jonka avulla tarkasteltaisiin arvioinnin, laadun ja tilivelvollisuuden hallintatapojen käyttöönoton vaikutuksia.

Pekka Sulkunen (2003 ja 2004) on ihmetellyt, onko arviointitutkimuksen näyttävä kasvu ilmaus yhteiskuntatutkijoiden asiantuntijavallasta vai sen puutteesta. Onko nyt uudelleen tunnustettu tutkimuksen hyödyt yhteiskunnan kehittämisessä? Ovatko yhteiskuntatieteiden uudet epistemologiset oivallukset ja tutkijoiden lisääntynyt kiinnostus kieleen, kulttuurisiin merkityksiin ja toimintaan sekä uusi tiedonsosiologia edistäneet arvioinnin läpimurtoa? Sulkunen ei pidä näitä syitä selitysvoimaisina vaan katsoo arvioinnin läpimurron tärkeimmäksi taustavoimaksi julkisen hallinnon muutokset. Arviointien lisääntymiseen ovat hänen mielestään johtaneet ennen kaikkea uusi julkisjohtaminen eli *New Public Management* sekä Suomen liittyminen Euroopan unioniin.

Sulkunen (2005a, 2005b ja 2006) on pohtinut vaikuttavuuden arviointia myös Ian Hackingin järkeilytyyliä käsitettä käyttäen. Hänen mielestään arviointi on retoriikan tasolla uusi ja merkittävä ilmiö yhteiskuntatieteissä. Sulkunen pohtii sen merkitystä kysyen ”missä määrin ja millainen järkeilytyyli arviointitutkimuksessa on kysymyksessä, millaiset päättelyt ovat päteviä ja millä ehdoilla”. Hän toteaa, ettei hallinnon esittämiin kysymyksiin – ”mikä toimii” tai ”hyvät käytännöt” – sisältyvän kausaalisuuden selvittäminen ole useinkaan käytännössä mahdollista. Siksi Sulkunen päätyy lopputulokseen, että ”arviointitutkimus on eräänlainen fiktiivinen päättelytyyli – se esittää jotain muuta kuin mitä on” (Sulkunen 2005a, 39, 50 ja 2005b, 48).

Ajankohtaiskeskustelu ja empiirinen tutkimus tietokäytäntöinä

Edellinen kurkistus arvioinnin Pandoran lippaaseen osoittaa, millaisia kysymyksiä yhteiskuntatutkijat ovat esittäneet arvioinnista ja vaikuttavuudesta. Miten arvioinnin laajeneminen liittyy hyvinvointivaltion muutoksiin? Millaisia haasteita se merkitsee yhteiskuntatutkimukselle? Mistä arvioinnin asiantuntijuus koostuu? Onko arviointi aina tieteellistä toimintaa? Miten politiikan, hallinnon ja tutkimuksen suhteet ovat muuttuneet? Mitä arvioinnin läpimurto tarkoittaa kansalaisten näkökulmasta? Kehittykö arvioinnin osajista uudenvuoden professio tai asiantuntijaeliitti? Millaisia eettisiä kysymyksiä arviointiin sisältyy? Mitä erityistä on vaikutusten arvioinnissa? Millaisia seurauksia arvioinnin laajenemisella on yhteiskunnassa? Kuka tutkisi

arviointia? Arviointi sisältää ehtymättömästi pohdinnan aihetta jo pelkästään muuttaman artikkelin perusteella.

Keskustelu herättää myös lisäkysymyksiä. Miten on mahdollista, että arvioinnin vaatimuksia kuvataan ulkoisina ja lähes samaan hengenvetoon muistutetaan hyvässä sosiaalitutkimuksessa aina arvioidun? Miksi tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kysymykset ovat vaikeita hyväksyä? Miksi tutkijat ottavat kantaa siihen, mitä arviointitutkimus on tai mitä sen tulisi olla? Millaisia arvioinnin ilmenemispintoja keskustelussa pohditaan – hyvinvointipalvelujen vai tutkimuksen? Keiden tietokäytännöistä puhutaan? Mäntysaari ja Rostila tarkoittanevat artikkelissaan lähinnä hyvinvointipalveluissa työskentelevien ammattilaisten arviointikäytäntöjä, joiden kehittämistä tutkijat voivat halutessaan edistää. Murto, Pohjola, Suikkanen ja Piirainen sekä Koskiahho tarkastelevat asiaa pitäen tutkijaa ensisijaisena tiedonmuodostuksen subjektina. Lampinen toteaa eri tieteenalojen merkityksen muuttuneen arvioinnissa. Simola ja Rinne sekä Sulkunen puhuvat arviointitutkijoista tarkentamatta sitä, keitä he ovat Suomessa. Järkeilytyyli ei voine esittää itseään toisenlaisena kuin on vaan sen taustalla lienee arvioinnin toimijoita.

On hyödyllistä pohtia kysymystä, mihin yhteiskuntatutkijat arvioinnin ajankohtaisartikkeleiden avulla osallistuvat: tekevätkö he tiedettä vai politiikkaa tai ehkä molempia? Liittyykö arvioinnin ajankohtaiskirjoittelu ehkä toimintatapaan, jota Eino Kuusi suositteli aikoinaan tutkimuksen ja päätöksenteon suhdetta pohtiessaan? Hän ehdotti, että sosiaalipolitiikan tutkijat tieteen ja politiikan rajoilla työskennellessään pyrkisivät ”persoonallisuuden jakamiseen eri tileille”. Se tarkoittaisi sitä, että tutkijan tulisi osata ”puhua kahdella kielellä ja kirjoittaa kahdella musteella”, ja ”esiintyessään aina ilmoittaa, milloin hän esiintyy tiedemiehenä, milloin taas poliitikkona tahi jonakin muuna”. (Kuusi 1927/2001; Eräsaari & Rahkonen 2001, 212.)⁹ Kahden musteen kirjoituksen peruskysymys liittyy työnjakoon, siihen, miten jaetaan yhteiskunnallisen toiminnan alueita. Kuusen esittämä kaksinkertainen tilinpito sisältyy olennaisesti yhteiskuntatutkimuksen käytäntöihin, ja sitä on analysoitu tieteen tutkimuksessa (Gilbert & Mulkay 1984; Latour 1993; Bourdieu 2004; David 2005, 82).

Bruno Latourin (1993, 1–3) mukaan tieteen ja politiikan vuoropuhelu alkaa tutkijoiden omissa teksteissä eikä vasta siinä vaiheessa, kun tutkimusten tulokset julkais-

9 Kuusen vertauskuva voi olla lähtöisin 1500-luvulta alkaneesta luterilaisen kirkon kiistasta, jossa pohdittiin maallisen ja kirkollisen vallan suhdetta. Siinä jaettiin regiimejä, ja lopputuloksena oli, että maallinen valta hallitsisi ihmisten ruumiita, kirkollinen valta sieluja. (Raunio 1999.) ”Kahden musteen kirjoitus” ilmenee myös politiikan ja hallinnon suhteissa. Virkamiesten tulisi toimia pääosin neutraalisti ja jättää politikointi päätöksentekijöille. Tosin politiikan ja hallinnon työnjako on muuttunut historian kuluessa. Kyösti Pekosen (1995, 37–38) mukaan varhaisinta politiikan ja hallinnon työnjaon mallia kuvaa Max Weberin byrokratian ideaalityyppi. Sille oli ominaista selkeä työnjako hallinnon ja politiikan välillä. Poliitikot tekivät päätökset, ja virkamiehet toimeenpanivat niitä. Tämä malli kiinnittyi oikeusvaltion ideaan. Tosiasiat/intressit-malli kehittyi 1900-luvun alussa. Sen mukaan poliitikot ja virkamiehet osallistuvat eri tavoin politiikan tekoon. Virkamiehet tuovat poliittiseen prosessiin tosiasioita ja tietoa, poliitikot intressejä ja arvoja. Poliitiikka alettiin nähdä päätöksentekona, ratkaisuna ja niihin vaikuttamisena tilanteissa, joissa tehdään valintoja vaihtoehtojen kesken. Energia/tasapainomallin mukainen työnjako kehittyi 1960-luvulla. Sen mukaan poliitikot artikuloivat laajoja ja hajanaisia intressejä, ja hallinto ja virkamiehet välittävät organisoidun asiakaskunnan kapeita tai asia- ja tapahtumakohtaisia intressejä. Poliitikot ovat asialleen omistautuneita, puolueellisia, idealistisia, ideologisia ja julkisuushakuisia. Virkamiehet ovat käytännöllisiä ja pyrkivät kompromisseihin. Nykyisin hallinnon ja politiikan työnjaon nähdään olevan yhä epäselvempi asia, ja hallinnon merkitys näyttää kasvaneen.

taan tai niitä välitetään käytäntöön. Tutkijoiden tekstit eivät ole ”puhdasta tiedettä”, vaan tieteelliset ja muut elementit kietoutuvat niissä toisiinsa. Nigel Gilbert ja Michael Mulkay (1984) havaitsivat tutkimuksessaan ”Opening Pandora’s Box”, miten tutkittavien biokemistien kielenkäyttö jakautui kahteen, toisistaan poikkeavaan tyyliin. Osoittautui eri asiaksi, mitä tutkijat sanovat tutkimuskäytännöistään, ja miten he konkreettisesti toimivat niissä. Heidän mukaansa tutkijat tukeutuivat kahdenlaisiin kielellisiin repertuaareihin. Ensimmäinen on maltillinen, systemaattinen ja empiristinen repertuaari. Sitä käyttäessään tutkija etäännyttää itsensä tutkimusprosessista ja -tuloksista ja vaikuttaa tiedonhankinnassaan enemmänkin sivustakatsojalta kuin osallistujalta. Tätä repertuaaria käytetään esimerkiksi monografioiden ja empiiristen tutkimustulosten raportoinnissa. Se ilmaisee tutkijan kuvitelmia siitä, millainen on asianmukaista ja pätevää tutkimusta. Toinen on kepeä, kontingentti repertuaari, johon turvaudutaan esimerkiksi, kun ollaan epävarmoja asiasta tai kun otetaan kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin. Bourdieun (2004, 22) mielestä tällainen kaksijaksoisuus ilmenee myös yhteiskuntatutkimuksessa.

Tieteen ja politiikan kietoutuminen toisiinsa paljastuu helpoiten ajankohtaisartikkeleissa ja muissa teksteissä, joissa tukeudutaan tähän keveämpään repertuaariin. Tämä ei tarkoita sitä, että monografioiden ja empiiristen tutkimusten kielenkäyttö olisi politiikanteosta puhdistettua. Yhteiskuntatieteissä raportoidaan muutenkin tutkimustuloksia toisin kuin luonnontieteiden systemaattisen ja empiristisen tyylin vaatimukset edellyttävät. Aiemmista esimerkeistä käy ilmi, että kun arvioinnista keskustellaan ajankohtaisasiana keveällä retoriikalla, tehdään samanaikaisesti tiedettä ja politiikkaa. Ei vain analysoida arviointia vaan yritetään myös säännellä ja ohjeistaa sitä – sekä omia että toisten tekemisiä. Arvioinnista on vaikeaa keskustella vain alan sisäisenä, menetelmällisenä asiana, sillä se ylittää tietomuotona hyvinvointivaltion hallinnon ja tutkimuksen tietokulttuurien rajoja.

Yhteiskuntatutkijoiden tietokäytäntöjä ovat esimerkiksi tutkimustyö, hallinto, opetus, haastattelut, ajankohtaiskirjoittelu ja asiantuntijatoiminta. Empiiristen tutkimusten, joissa on selvitetty vaikutuksia, voisi olettaa ilmentävän toisenlaista otetta kuin arvioinnin ajankohtaiskeskustelun. Tutkimuksissa, etenkin jos ne ovat opinäytteitä, tutkijat ovat yrittäneet luultavasti parhaaksi katsomallaan tavalla toteuttaa tutkimusalan kriteerien kannalta asianmukaisen ja pätevän vaikutusten arvioinnin. Toisaalta sosiaalipolitiikan vaikutuksia selvitteleviä tutkimuksia ei ole tehty Suomessa kovin runsaasti. Hyvinvointipolitiikkojen vaikutusten arviointia katsotaan tehdyn vähäisesti sosiaalipolitiikan tutkimuksessa, ja siihen on haluttu yllyttää ainakin sosiaalityön tutkijoita (Mäntysaari 1990, 8; Töttö 2001 ja 2004, 84–111).¹⁰ Vaikutusten arvioinnin ajatus on lähtenyt useimmiten päätöksentekijöiltä ja hallinnosta eikä tutkijoilta, eikä aihepiiri ole kiehtonut suuremmalti tutkijoiden uteliaisuutta. Lisäksi

¹⁰Tein 1990-luvun puolivälissä selvityksen yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön akateemisten opinäytteiden määrällisestä kehityksestä ja suuntautumisesta vuosien 1980 ja 1992 välillä (Rajavaara 1995a). Koska minulla oli tällaisia yliopistojen opinäyteluettelot tältä ajanjaksolta, yritin niiden avulla tarkastella tutkimuksen suuntautumista sosiaalipolitiikan vaikutusten kysymyksiin tänä ajanjaksona. Otsikoiden perusteella se osoittautui vaikeaksi, joten en pitänyt tarkoituksenmukaisena laajentaa tarkastelua myöskään edellä mainittua ajanjaksoa aiemmalle tai myöhäisemmälle ajanjaksolle. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että yhteiskuntapolitiikan uudistusten ja toimintojen vaikutuksia on tutkittu jonkin verran, mutta tutkimuksia ei ole tehty vaikuttavuuden käsitteeseen turvautuen.

vaikutuksia on arvioitu usein muualla kuin yliopistoissa, joko välittömästi hallinnon käytännöissä tai tutkimuslaitoksissa (ks. Huttunen 2004.)

Voi ihmetellä Suikkasen ja Piiraisen tavoin sitä, miksi (vaikutusten) arvioinnista keskustellaan sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden keskuudessa, jos kyse ei ole aihepiiristä, jota olisi pidetty näillä aloilla keskeisenä. Tähän lienee sekä tutkimusyhteisöjen ulkoisia että sisäisiä syitä. Arviointi on hyvinvointivaltioon laajasti asettautunut ilmiö, ja tämä selittää osin sen saamaa huomiota. Lisäksi tutkimusyhteisöihin liittyvät asiat voivat olla ratkaisevia, sillä arvioinnin läpimurto on muuttanut myös tutkijoiden työtä. Yliopistojen tehtävien hoidon vaatimuksena on nykyisin yhteiskunnallinen vaikuttavuus, ja tutkijayhteisöissä tehdään kosolti laitos- ja koulutusala-arviointeja sekä tutkimuksen ja opetuksen laatuarviointeja.¹¹ Arvioinnin käytännöllä muovataan tutkimustyön edellytyksiä, ja tällä hetkellä arvioinnin laajentumisesta ollaankin huolestuneita tutkijayhteisöissä (Simola 2006; Simola & Rinne 2006). Akateemisen kritiikin on kuitenkin huomattu olevan vaikeuksissa siksi, että arvioinneilla edistetään asioita, jotka ovat lähtökohtaisesti tiedeyhteisöissä tärkeitä: vastuullisuutta, vaikutusten tarkastelua ja tiedon välittämistä laajaan käyttöön (Strathern 2000, 3–6).

Lisäksi arvioinnin läpimurto ja rajattomuus askarruttanevat tutkijoita. Arviointi on levittäytynyt yhteiskuntaan tietokulttuureiksi, jotka eivät ole tieteellisen kentän luonteisia. Pierre Bourdieun (2004, 69–77) mukaan tieteenalan kentällä on kaksi peruspiirrettä. Ensinnäkin siinä ovat keskeisiä sulkemisen mekanismit. Niiden avulla tietoa muodostavia yksilöitä otetaan sisään sekä suljetaan kentän ulkopuolelle. Toiseksi tieteellinen kenttä sisältää kamppailua oikeasta ja totuudesta. Tieteen objektiivisuus muodostuu kentän sosiaalisena tuotoksena. Tieteen objektiivisuudessa ei ole kyse vain yksittäisen subjektin ja objektin välisestä suhteesta, vaan tietoa muodostavien subjektien keskinäisistä neuvotteluista ja sopimuksista siitä, millainen tulisi olla heidän suhteensa tutkimuksen objektiin.

Yhteiskuntatutkijat ovat tarkastelleet toistaiseksi arviointitutkimusta enemmän kuin muuta arviointia, joka koskettaa vielä useampia toimijoita. Vasta yliopistojen ja tutkimuslaitosten lisääntyneet arviointimenettelyt ovat tuoneet ei-tutkimuksellisen arvioinnin pohdinnan kohteeksi. Tutkijoiden keskuudessa arviointitutkimus on mielletty vaihtelevasti joko omaksi tai kilpailevaksi tieteelliseksi kentäksi. Arviointi ei ole Suomessa yliopistollinen oppiaine, mutta siihen suhtaudutaan joskus kuin akateemiseen tulokkaaseen. Arvioinnin tietokäytännöt eivät kuitenkaan mahdu tieteellisten kenttien sääntelyn piiriin. Arvioinnilla ei ole selkeää oikeutettujen puhujien kenttää, eivätkä sulkemisen mekanismit toimi kuten tieteenalan kentällä. Miltei kaikki yhteiskunnan toimijat ovat nykyisin arvioivia subjekteja, joten arvioinnin tieteenalalähtöinen sääntely ei voine tuottaa tuloksia. Arviointia ei hallita vain tieteen perinteisen menettelyn, kollegiaalisen kontrollin, avulla.

¹¹ Yliopistojen velvoitteita yhteiskunnan kehittämisessä korostettiin lisäämällä yliopistolakiin pykälä ”Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.” (Laki yliopistolain muuttamisesta 2004/715, 4 §). Lisäksi vaateita on ryhdytty esittämään mahdollisille tutkimustiedon hyödyntäjille. Tästä on esimerkkinä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (51/2003). Siinä huomautetaan tutkimustiedon puutteellisesta käytöstä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Tutkimusyhteisöjen näkökulmasta arvioinnin kentän avoimuudella voi olla myös houkuttelevia puolia. Arviointi on kaikkien siitä kiinnostuneiden vapaata aluetta, joten siitä on vaivatonta kirjoittaa. Bourdieu (2004, 67) muistuttaa roolihybridisäätöstä. Se tarkoittaa sitä, että kun jonkin tieteenalan kentällä on tungosta ja kilpailua, jotkut tutkijat siirtyvät toisille, väljemmille kentille vieden mukanaan oman alansa lähestymistavat ja välineistöt. Ei olisi ihme, jos yhteiskuntatutkimuksen toimintatodellistusten ahtaus olisi myötävaikuttanut arvioinnin laajentumiseen.

Yhteiskuntatutkijoiden ajankohtaiskeskustelussa arviointi on sekä alan sisäinen että ulkoinen asia, niin omaa kuin toisten tiedonmuodostusta. Kun arviointi on asettautunut läpitunkevasti ihmisten sosiaaliseen mielikuvitukseen, instituutioihin ja tietokäytäntöihin, se ilmenee erilaisin tavoin myös yhteiskuntatutkimuksen käytäntöjen yhteydessä. Vaikutusten arviointia ei tehdä aina tieteenalan kentän sääntelemänä, mutta on mahdollista, että se ei ole aivan muodotonta tiedonmuodostusta. Tässä luvussa otetaan käyttöön käsitteitä ja välineitä vaikutusten arvioinnin kehityksen hahmottamiseksi yhteiskuntatutkimuksen tietokäytäntöjen välityksellä. Seuraavassa esiteltäviä, Michel Foucault'n, Ian Hackingin sekä Luc Boltanskin ja Laurent Thévenot'n tarkasteluja yhdistää pyrkimys saada aikaan metodologiaa, johon tukeutuen voitaisiin jäsentää moderniin ja jälkimoderniin liittyviä tietomuotoja sekä niiden suhdetta yhteiskuntatutkimukseen. He kaikki ovat kiinnittäneet huomiota tiedon pätevyiden ehtojen muodostumisen problematiikkaan. Foucault'n ja Hackingin kehittämät lähestymistavat tarjoavat aineksia menneisyyteen suuntautuville tarkasteluille, ja Boltanskin ja Thévenot'n tarkastelut pureutuvat arviointiin ihmisten arkikäytännöissä.

Hallinnallisuus ja genealoginen ote

Hallinnan ja tiedonmuodostuksen yhteyksien tunnetuimpia tutkijoita oli Michel Foucault. Hänen tekstinsä ovat mainio esimerkki yhteiskuntatutkijan taidosta ”kirjoittaa kahdella musteella”. Hän analysoi tutkimuksissaan yhteiskunnassa muodostuvia hallinnan ja tiedonmuodostuksen käytäntöjä ja ideoita haastatteluissaan samojen asioiden kehittämistä. Esimerkiksi 1980-luvun alussa yksilön asemaa ja sosiaaliturvan rajoja käsittelevässä haastattelussa hän luonnosteli seuraavanlaista eksperimentoivaa yhteiskuntaa:

”Meidän täytyy muuttaa yhteiskunnallisten instituutioiden kenttä laajaksi kokeelliseksi kentäksi, jotta pystyisimme päättämään, mitä ”hanoja” pitää väänellä ja mitä ”pultteja” löysätä halutun muutoksen aikaansaamiseksi. Meidän pitää todella sitoutua hajauttamisprosessiin, esimerkiksi lähentää päätöksentekokeskuksia päätösten kohteena oleviin ihmisiin sekä saattaa yhteen päätöksentekoprosesseja välttämättömän suurta totalisoivaa integrointia, joka jättää ihmiset täysin tietämättömiksi siitä, mitä jokin tietty säännös merkitsee. Meidän on lisättävä kokeiluja tältä erityisen kiinnostavalta ja tärkeältä yhteiskunnallisen elämän alueelta. Samalla on pidettävä mielessä, että tätä nykyä hyvin hauraan ja institutionaalisen rakennelman täytyy luultavasti rakentua perusteellisesti uudelleen.” (Foucault 1995, 95.)

Voisi ajatella Foucault'n miltei yllyttäneen vaikuttavuusyhteiskunnan kehittämiseen, sillä hän rohkaisi myös hyvinvointipalvelujen kustannusvaikuttavuuden selvittämiseen:

”Valintojamme terveysasioissa säätelevän rationaalisuuden uudelleenarviointi on totisesti tehtävä, johon pitäisi tarttua päättäväisesti. Siten voimme osoittaa, että moniin luki-häiriön tapaisiin ongelmiin, koska niitä pidetään hyvänlaatuisina, sosiaaliturva tarjoaa hyvin vähän apua, vaikka niiden yhteiskunnalliset kustannukset saattavat olla suunnattomat – onko kukaan laskenut mitä yksittäinen lukihäiriötapausta saattaa merkitä koulutuksellisinä investointeina, poislukien hoitokustannukset? Tällaisia tilanteita pitää harkita uudelleen, kunhan on ensin arvioitu uudelleen sitä, mitä voidaan kutsua ”normaalisuudeksi” terveystieteissä. Työsarkaa riittää valtavasti tällä asian vaatimien selvitysten, kokeilujen, mittaamisen, intellektuaalisen ja moraalisen uudelleenajattelun osalta.” (Foucault 1995, 101–102.)

Tässä ei paneuduta Foucault'n ajankohtaispuheenvuoroihin vaan hänen genealogista ja arkeologista tutkimusta koskeviin kirjoituksiinsa ja niiden jälkipohdintoihin. Foucault'n tuotanto jaetaan tavallisesti kolmeen kauteen. Tiedon arkeologian katsotaan tutkivan tiedon subjektin konstituutiota erilaisissa diskursseissa, genealogian subjektien konstituutiota valtasuhteissa ja etiikan yksilön tapoja muokata itseään moraalisubjektina. (Alhanen 2003, 153; Rabinow 1997, XX.) Foucault (2003, 10–11) luonnehti arkeologian ja genealogian suhdetta siten, että arkeologia on metodi paikallisten diskurssien tutkimiseksi, ja genealogiassa on kyse taktiikasta, joka otetaan käyttöön niiden tarkastelun jälkeen.

Foucault tarkasteli hallinnallisuuden kysymyksiä 1970-luvulla käsitteen *gouvernementalité*, englanniksi *governmentality*, avulla. Hänen mukaansa hallinnassa on kyse oikeanlaisista tavoista tehdä asioita, asioiden järjestämisestä siten, että saavutetaan soveltuvia päämääriä. Hallinnan kohteena ei ole maantieteellinen alue, vaan ihmisistä, heidän keskinäisistä suhteistaan ja asioista muotoutuva kokonaisuus. (Foucault 1991, 93–94.) Hallinta edellyttää ihmisten ohjailua (*conduct of conduct*) eli toimia, joilla vaikutetaan yksilön tai ihmisryhmän käyttäytymiseen (Gordon 1991, 2; Hänninen & Karjalainen 1997, 10). Mitchell Deanin (1999, 11; vrt. Helén 2004, 209) mukaan hallinta ilmenee laskelmoituna ja rationaalisenä toimintana, jota monenlaiset auktoriteetit ja toimijatahot harjoittavat. Se käyttää hyväkseen erilaisia tekniikoita ja tietomuotoja, joilla pyritään ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä työstämällä heidän halujaan, pyrkimyksiään, etujaan ja uskomuksiaan. Tällä muovaamisella on selkeät päämäärät, jotka tosin muuttuvat, ja sen vaikutukset ja seuraukset ovat ennakoimattomia.

Hallinnallisuuden teemaa on kehitelty edelleen genealogisesti suuntautuneessa hallinnan analytiikan tutkimuksessa, josta edellinen, yksityiskohtainen määritelmä on esimerkkinä. Kyse ei ole yhtenäisestä koulukunnasta (Dean 1999, 3–4; Rose 2000, 9), mutta joitakin yhteisiä lähtökohtia on hahmotettavissa. Ensinnäkin genealogisen tarkastelun kohteena ovat hallinnon käytännöt, ”käytännön regiimit” ja niissä muodostuva tieto. Käytännön regiimit ovat enemmän tai vähemmän järjestäytyneitä, ajallisia ja paikallisia tapoja, joiden avulla ajatellaan, toteutetaan ja uudistetaan yhteiskunnallisia käytäntöjä, kuten hoivaa, neuvontaa ja rankaisemista. Näiden regiimien

alueella muotoutuu erityisiä tiedon kohteita ja sääntöjä, joiden perusteella tietoa pidetään eri tilanteissa pätevänä. (Dean 1999, 21.) Niitä luonnehditaan myös ”totuuden regiimeiksi”, ”historiallisiksi epistemologioiksi” tai ”ilmaisu- ja viestintäregiimeiksi” (esim. Rose 2000, 19 ja 29). Näissä käytännöissä ei ole kyse vain siitä, mitä kulloinkin hyväksytään päteväksi tiedoksi vaan myös siitä, ketkä voivat ylipäänsä puhua, millaisten kriteerien pohjalta, millaisista sijainneista käsin ja millaisin keinoin. Regiimit eivät liity vain tietoon, sillä niihin kätkeytyy monenlaisia moraalisia lähtökohtia ja oletuksia (Dean 1999, 11–12; Rose 2000, 26–27).

Hallinnallisuus ilmenee konkreettisissa väliintuloissa ja tavoissa perustella hallinnointia kielen avulla. Genealogisessa tutkimuksessa ei selvitetä kieleen sisältyviä merkityksiä vaan analysoidaan tapoja, joilla tietoa käytetään hallinnassa. Huomiota suunnataan hallinnan kielen performatiivisuuteen eli siihen, mitä joistakin kielellisistä ilmauksista aiheutuu konkreettisten väliintulojen kannalta. Tutkimuksessa painotetaan etenemistä ”miten”, ”millä tavoin” tai ”kuinka” -kysymysten kautta. Tutkijan ei kannata selvittää sitä, mitä todella tapahtui ja miksi. Sen sijaan tarkastelu kohdennetaan siihen, mitä eri tahot tahtoivat tapahtuvan suhteessa ongelmiin, jotka oli havaittu ja määritelty tietyllä tavalla ja joihin oli ajateltu pureutua tietynlaisin tavoittein, strategioin ja tekniikoin. (Dean 1999, 23–29; Rose 2000, 20–31.)

Lisäksi kiinnitetään huomiota hallinnan pyrkimykseen sovittaa yhteen yksilön ja laajemman yhteiskunnan näkökulmat. Foucault’n (1991, 99–100; Gordon 1991, 36) mukaan väestöön 1500-luvulta alkaen kohdistunut hallinnan katse alkoi järjestelmällistyä 1700-luvulta lähtien. Hallinnan päämääräksi muotoutui väestön hyvinvoinnin, elinolojen, terveyden ja vaurauden edistäminen suorien tai epäsuorien toimien avulla. Foucault’n mukaan perustavanlaatuisen yksilön ja väestön näkökulmia yhteen sovitettava hallinnan muoto on ollut pastoraalinen valta. Se välittyi länsimaissa kirkon piiristä 1600-luvulta alkaen hallinnoinnin käytäntöihin. Tällaista hallinnallisuutta on nähty siirtyneen yksilöitä tukeviin, kasvattaviin tai ohjaaviin asiantuntijakäytäntöihin. Ne eroavat kristillisestä perinteestä siinä, että yksilöt eivät pelastaudu katumuksen tai kieltäytyksen avulla vaan heidän normalisointinsa tapahtuu tieteelliseen tietoon perustuen. (Foucault 1988; Dean 1999, 74–97; Hindess 1996, 118–123.)

Hallinnan analytiikan tutkimuksessa vallan ja vapauden nähdään liittyvän toisiinsa. Foucault’n mukaan valta ja vapaus eivät ole toistensa vastakohtia, sillä valta työskentelee vapauden kautta eikä sitä vastaan. Ihmisten aikaansaamat hallinnoinnin ja tiedonmuodostuksen käytännöt ovat vallan toimimisen edellytyksiä, eivätkä ne ole yksiselitteisesti ihmisiä alistavia kuin vapauttaviakaan. (Rose 2000, 69–78.) Lisäksi painotetaan sitä, ettei valta sitoudu vain valtioon ja toimi keskitetysti. Vallankäyttöä tarkastellaan useimmiten hallinnoinnin paikallisissa yhteyksissä. (Dean 1999, 23–27, 29–30; Rose 2000, 147–148.)

Hallinnan mentaliteetit kehittyvät yhteiskunnassa myös ihmis- ja yhteiskuntatieteiden välityksellä. Genealogisesti suuntautuneessa tutkimuksessa on tarkasteltu kuitenkin tavallisimmin hyvinvointivaltion politiikanteon ja hallinnoinnin käytäntöjä. Tosin hallinnan analytiikan tutkimusta on arvosteltu siitä, ettei siinä ole erotettu politiikan ja hallinnon toiminta-alueita toisistaan. Siten hallinta on jäänyt monoliittiseksi kokonaisuudeksi. (Helén 2004, 224–226 ja 231.) Tutkimuksen johdannossa mainitulla, Bourdieun ehdottamalla tavalla hallinnallisuuden käsitteen avulla

voidaan suunnata katse yhteiskuntatutkijoiden tietokäytäntöihin ja tarkastella niiden välityksellä yhteiskunnassa ilmenevää hallinnallisuutta. Se edellyttää, että oletetaan yhteiskuntatutkimukseen suodattuvan tietoa kulloinkin ajankohtaisista yhteiskunnallisen hallinnan pyrkimyksistä.

Diskursiivinen muodostelma ja arkeologinen ote

Aiemmin osoitettiin, että arvioinnista keskustellaan sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden parissa kaksijakoisesti pitäen sitä sekä tutkimukseen sisältyvänä että sille ulkoisena asiana, erillisenä tietokäytäntönä. Hyvinvointivaltion käytäntöihin levinneet arvioinnin vaatimukset ovat aikaansaaneet runsaasti arviointia koskevaa keskustelua, johon myös yhteiskuntatutkijat osallistuvat. Näihin näkökohtiin pureutumiseksi Foucault'n kehittelemä diskursiivisen muodostelman käsite voi olla hyödyllinen. Se ei rajaudu oppialoille tai jollekin tarkoin määriteltävissä olevalle tiedon kentälle.

Diskursiivisten muodostelmien arkeologinen tarkastelu edellyttää aihetta käsitteleviin dokumentteihin paneutumista. Niiden asemaa pohtiessaan Foucault (2005, 16) totesi historian muuttavan dokumentit monumenteiksi. Hän tarkoitti dokumenttien olevan historiattomia, aikakautensa tuotteita. Ne voivat sisältää historiallisia katsauksia, mutta ne on laadittu dokumentin syntyhetken tilanteesta käsin. Siten tutkijan tehtävänä on arkistosta löytämiensä tekstien avulla työstää dokumenttia sisältä käsin ja rakentaa uudelleen jonkin ilmiön kehityshistoriaa. Foucault'n (2005, 41–42) mukaan jokaista dokumenttia tulee tarkastella historiallisessa erityisyydessään, ymmärtää sen olemassaolon ehdot ja hahmottaa sen suhde muihin dokumentteihin. Oleellista on selvittää, mitä on ainutkertainen olemassaolo, joka tulee esiin dokumentissa sanotussa eikä missään muualla.

Arkeologista otetta kehittäessään Foucault kyseenalaisti tiedonmuodostuksen ”kokonaishistorian” kirjoittamisen mahdollisuudet. Se merkitsisi yritystä hahmottaa esimerkiksi sivilisaation kokonaisuusmuoto, jokin yhteiskunnan aineellinen tai henkinen periaate, ajanjakson kaikille ilmiölle yhteinen merkitys tai laki. Tämä ei ole arkeologisen tutkimuksen tavoitteena. Arkeologisessa tutkimuksessa ei myöskään analysoida dokumenttia, jotta kyettäisiin paljastamaan sen kirjoittajan ”todelliset” ajatukset tai elementit, jotka piiloutuvat diskurssiin. Sen sijaan tavoitteena on tarkastella dokumentteihin kirjautuneita ajatuksia sellaisenaan, diskursiivisina muodostelmina ja käytäntöinä, joita määrittävät tietynlaiset säännöt. Yksittäisten tekstien nähdään määrittävän niitä läpäisevien diskursiivisten käytäntöjen sääntöjen perusteella. Kunkin aikakauden diskurssit ja käytännöt voivat enemmän tai vähemmän hallita yksittäisiä tekstejä. Diskurssien sääntöjen tarkastelussa saattaa löytyä asioita, jotka ovat olleet pintailmiöitä ja itsestäänselvyksiä omana aikanaan, vaikka ne jälkikäteen ihmetyttävät. Lisäksi arkeologisessa tutkimuksessa selvitetään diskurssien katkoksia, muodonmuutoksia ja epäjatkuvuuksia. Tehtävänä on hahmottaa kunkin diskurssin erityisyys ja osoittaa, miten siinä ilmenevää sääntöjen kokonaisuutta ei voida palauttaa mihinkään muuhun. Diskurssien katkosten avulla tutkija erottaa tutkittavat ajankohdat toisistaan. (Foucault 2005, 14–23 ja 177–183.)

Arkeologinen tutkimus voi olla synkronista tai diakronista. Synkronisessa tutki-

muksessa selvitetään dokumenttien keskinäisiä suhteita vertailemalla dokumentteja muihin saman ajanjakson dokumentteihin. Tavoitteena on osoittaa säännönmukaisuuksia ja yhteyksiä, joita vallitsi kyseisenä ajankohtana diskurssien sisällä tai niiden kesken. Diakronisessa tutkimuksessa tarkastellaan diskurssien historiallista kehitystä sekä niiden epäjatkuvuuksia ja katkoksia. Vertailemalla halutaan selvittää, miten eri aikakausien diskurssit poikkeavat toisistaan. (Alhanen 2003, 23–24.)

Arkeologisessa tutkimuksessa voidaan erottaa kaksi tasoa, lausuman ja diskursiivisen muodostelman tarkastelu. Diskurssin perusyksikkö on lausuma, jolla on Foucault'n mukaan neljä ominaisuutta. Ensimmäinen niistä on lausuman referentti. Lausuma viittaa joihinkin kohteisiin tai asiantiloihin, ja sen referentiaalisuus luonnehtii paikkoja, ehtoja ja kenttiä, joissa lausuma saattaa ilmetä. Toinen ominaisuus on lausuman subjektille osoittama asema. Se määrittää ehdot, jotka diskurssissa puhuvan subjektin tulee täyttää, jotta hän tulisi tunnustetuksi lausuman subjektiksi. Kolmas lausuman ominaisuus on sen assosiaatioala. Siinä on kyse siitä, miten lausuma liittyy muihin lausumiin ja niiden liitännäiskenttiin. Neljäs ominaisuus on lausuman aineellisuuden muodot eli lausuman ilmaisun konkreettiset välineet. (Foucault 2005, 118–140.)

Diskurssien arkeologisessa tutkimuksessa diskursiivisten muodostelmien analysointi on yleensä olennaisempaa kuin yksittäisten lausumien tarkastelu. Diskursiivisessa muodostelmassa on kyse diskurssin sisältämien lausumien keskinäisestä yhteydestä. Se ilmenee siten, että lausumissa on jonkinlaista yhdenmukaisuutta, joka liittyy ne toisiinsa. Lausumat saattavat esimerkiksi viitata samaan kohteeseen, niiden ilmaisumuodot ovat ehkä tyyliään samankaltaisia, ne sisältävät johdonmukaista käsitteiden käyttöä tai niitä yhdistää yhteinen aihepiiri. Foucault havainnollisti diskursiivisen muodostuman monitahoisuutta yrittäen kuvata säännönmukaisuuksia, joiden pohjalta lääketiede, kielitiede ja taloustiede ovat määrittäneet opinaloiksi. (Foucault 2005, 46–56.)

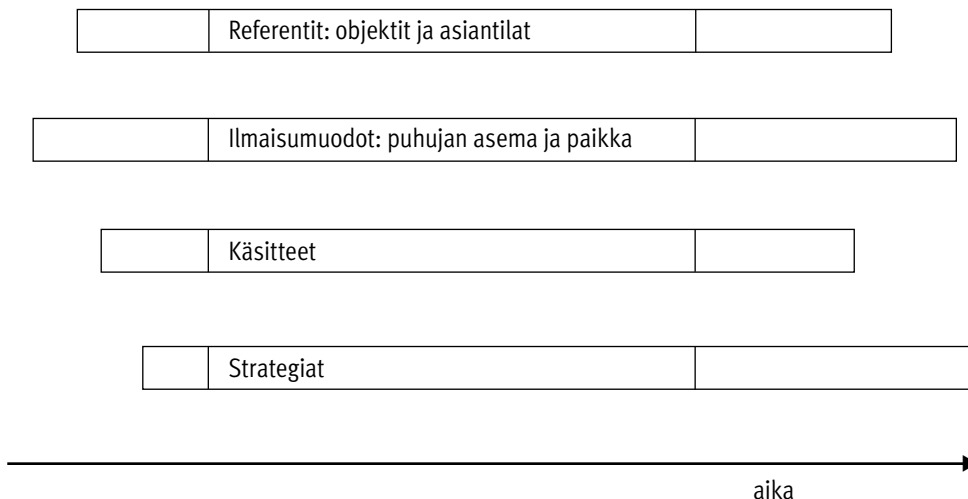
Diskurssin kohteet ovat keskusteltaviksi tulleita asioita. Arkeologisessa tutkimuksessa voidaan paneutua niiden muodostumisen sääntöihin kolmella tavalla. Ensinnäkin voidaan kuvata kohteiden esiintulopintoja eli paikkoja, tiloja, instituutioita tai kulttuurisia kenttiä, joissa tietyt asiat ilmaantuvat keskusteltaviksi. Toiseksi voidaan tarkastella diskurssia määrittäviä instansseja, kuten yksilöitä, ammattiryhmiä, tieteenaloja tai instituutioita, joita pidetään pätevinä osoittamaan, nimeämään ja muovaamaan näitä kohteita. Kolmanneksi voidaan selvittää erikoistumisen asteikoita tai ”jäsentelyrastereita” eli käsitejärjestelmiä ja sääntöjä, jotka täsmentävät kohteen luonnetta diskurssissa. (Foucault 2005, 57–60; Kusch 1993, 62–64.)

Diskurssin ilmaisumuotoja analysoidaan selvittämällä kriteerejä, joiden perusteella henkilöllä on lupa, pätevyys tai arvovaltaa puhua diskurssissa. Toiseksi kuvataan institutionaalisia paikkoja, joista käsin diskurssia käydään. Kolmanneksi analysoidaan subjektien sijainteja eli tarkastellaan asemia, joita subjekti voi ottaa aihepiireihin tai kohteisiin nähden. (Foucault 2005, 70–76; vrt. Kusch 1993, 64.) Diskurssin käsitteiden muotoutumista analysoidaan myös kolmella alueella. Voidaan tarkastella käsitteiden tai lausumasarjojen peräkkäisyyttä eli ilmaantumisen järjestystä, niiden rinnakkais-eloä sekä ”väliintulomenettelyjä”, tapoja, joilla käsitteitä ja lausumia kirjoitetaan uudelleen. (Foucault 2005, 77–81; vrt. Kusch 1993, 64–66.) Diskurssin strategioiden

muodostumista kuvataan selvittämällä diskurssin taittumis-, yhteensopimattomuus-, vastaavuus- tai systematisointipisteitä, eli kohtia, joissa diskurssi eriytyy teemoittain aladiskursseihin. Toiseksi tarkastellaan diskurssien ryhmittymistä eli diskurssin suhdetta muihin samanaikaisiin diskursseihin. Kolmanneksi tarkastellaan diskurssin tehtävää ei-diskursiivisten käytäntöjen kentällä. Niitä ovat käyttöönotettavat menetyt, teknologiat ja tekniikat (Foucault 2005, 87–95; vrt. Kusch 1993, 66–67.)

Foucault'n hahmottelema arkeologinen ote on avuksi genealogisen tutkimuksen tekemisessä, mutta sen pulmana on äärimmäinen yksityiskohtaisuus ja pikkutarkkuus. Koko käsitteistön käyttöönotto eri elementteineen ei liene helposti käytännössä mahdollista eikä myöskään ehkä tarpeellista. (Vrt. Kauranen & Rantanen 2005, 244.) Foucault'n arkeologisen tutkimuksen ideoissa voidaan pitää olennaisimpana asiana huomion kiinnittämistä tiedon kohteiden, ilmaisumuotojen, käsitteiden ja strategioiden keskinäisiin suhteisiin. Diskursiivisesta muodostelmasta on mahdollista puhua siinä tapauksessa, että tiedon kohteiden, ilmaisumuotojen, käsitteiden ja strategioiden voidaan osoittaa liittyvän toisiinsa. Diskursiivista muodostelmaa voidaan jäsentää esimerkiksi seuraavanlaisen kuvion avulla (Kusch 1993, 67–68; Saurama 2002, 47).

Kuvio. Diskursiivinen muodostelma.



Diskursiivisia muodostelmia tutkiessaan Michel Foucault (2005, 168–170) käytti käsitettä positiviteetti kutsuen sitä diskurssin *historialliseksi a prioriksi*. Se määrittelee perustan ja kentän, jolle diskurssien identiteetit, temaattiset jatkuvuudet, käsitteiden käännökset ja polemiikit voivat levittäytyä. Siinä ei ole kyse tiedon pätevyyden vaan sen olemassaolon ehdoista. Positiviteetti viittaa tekijöihin, jotka määrittävät sitä, mil-laisten asioiden ilmaisemista eri aikakausina pidetään mahdollisena tai oikeutettuna. Arkeologinen ote paneutuu diskurssin positiviteetteihin eikä yritä hakea asioiden merkityksiä tai ”lopullisia totuuksia”.

Foucault'n (2005, 224–227) mukaan diskursiivisen muodostelman muodonmuutos

merkitsee positiviteetin katoamista, esiintuloa tai vaihtumista toiseksi. Diskursiivisen muodostelman muutos voi koskea sen sisäisiä suhteita ja sääntöjä, sen rajoja ja suhteita muihin diskursiivisiin muodostelmiin sekä ei-diskursiivisten käytäntöjen merkitystä. Myös diskurssin kohde voi vaihtua tai uudet käsitteet voivat korvata entisiä. Diskurssin yhteiskunnalliset ympäristöt ja diskurssiin oikeutettujen puhujien kriteerit voivat myös muuttua. Arkeologisessa tutkimuksessa ei hahmoteta diskurssien etenemistä yhtenäisinä aikakausina, jotka alkavat ja päättyvät tarkkarajaisesti. Pikemminkin yhden aikakauden sisällä nähdään ilmenevän rinnakkain useita ajanjaksoja.

Foucault'n mukaan arkeologisen otteen avulla ei kuvata sen paremmin heikosti hahmottunutta tietoa, esi- tai pseudotieteitä kuin vakiintuneita oppialojakaan. Sen sijaan siinä liikutaan diskursiivisen käytännön, tiedon (*savoir*) ja tieteen akselilla. Diskursiivinen muodostelma voi kuitenkin vaiheittain kehittyä oppialaksi. Kun jokin diskursiivinen muodostelma yksilöityy, saavuttaa autonomian ja hankkii erityisen kohteen, tyylin tai käsitteistön, diskurssin voidaan katsoa ylittäneen ensimmäisen kynnyksen. Tässä vaiheessa diskurssi ei yleensä rajaudu vain yhteen instituutioon tai tarkkarajaiseen ryhmään instituutioita vaan se on levinnyt laajasti useille aloille ja instituutioihin. Diskurssi ylittää epistemologisoinnin kynnyksen, kun on muodostunut normeja ja malleja sen aikaansaaman tiedon punnitsemiseksi. Luotuaan muodolliset kriteerit sille, miten tietoa saavutetaan, diskurssi ylittää tieteellistymisen kynnyksen. Kun tieteenalan teorioita on aksiomatisoitu, se ohittaa viimeisen eli formalisoinnin kynnyksen. Nämä kynnykset eivät ylity erilaisissa diskursiivisissä käytännöissä yhdenmukaisesti. (Foucault 2005, 231–237, 242; vrt. Kusch 1993, 57.)

Järkeilytyylit

Michel Foucault'n tutkimusten painopiste oli hallinnon diskursiivisten käytäntöjen tarkastelussa, mutta Foucault'lta paljon vaikutteita saanut Ian Hacking on tarkastellut ensi sijassa tieteellisen tiedonmuodostuksen muotoja ja kehitystä. Tosin hän on analysoinut myös hallinnon tietoa esimerkiksi ”The Taming of Chance”-kirjassaan (2004). Hackingiltä on peräisin hyödyllinen käsite, järkeilytyyli. Hän on omissa tutkimuksissaan paneutunut etenkin tilastolliseen järkeilytyyliin ja todennäköisyyskäsitteen syntyyn sekä laboratoriotieteiden järkeilytyyliin (Hacking 1975 ja 2004). Ian Hackingin käyttöön ottama järkeilytyilin käsite soveltuu vaikutusten arvioinnin ilmaantumisen tarkasteluun, sillä sen avulla on mahdollista kiteyttää sitä, miten vaikutusjärkeilyn tietokäytännöt muotoutuvat erilaisissa hallinnan yhteyksissä.

Vuonna 2002 julkaisemassaan teoksessa Hacking puhuu Foucault'lta lainaamansa ilmaisun avulla historiallisesta ontologiasta. Hacking viittaa sillä kysymykseen, mikä tekee asioille mahdolliseksi tulla oleviksi. Siihen vastaaminen johtaa tarkastelemaan sitä, miten ihmisten valinnat ja olemisen tavat mahdollistuvat vähittäisten kehityskulkujen seurauksena. Yleistysten ja abstraktioiden aikaansaamisen sijasta on hyödyllistä paneutua mahdollisimman konkreettisesti käsitteisiin, luokitteluihin ja tapoihin, joiden avulla ihmiset määrittävät omaa olemistaan. Hacking tähdentää sitä, että muodostuneet luokittelut ja niiden kohteena olevat ihmiset ovat jatkuvassa vuo-

rovaikutuksessa keskenään. Tästä johtuen uudenlaisten käsitteiden ja luokitteluiden ilmaantuminen saattaa muuttaa ratkaisevasti myös ihmisten tapaa toimia. (Hacking 2002a, 2, 23, 40 ja 2002b; vrt. Lehtonen 2003.)

Hacking on ottanut ideansa kehittämäänsä analyyttiseen työkaluun, jota hän kutsuu järkeilytyyleiksi (*styles of reasoning*), tieteenhistorioitsija A. C. Crombielta. Toisin kuin Crombie, hän ei puhu ajattelutyyleistä, vaan korostaa sitä, että järkeilytyylit ovat enemmän kuin vain ajattelua. Niihin liittyy myös aineellinen puoli, joka ilmenee välineissä, laitteistoissa ja käytännöissä. Siten järkeilytyylit ovat tutkimuksen, luokittelun ja nimeämisen käytäntöjen kokonaisuuksia, jotka syntyessään suuntaavat tiedonmuodostusta uusiin kohteisiin ja kysymyksiin. (Hacking 2002a, 180–181.)

Hackingin mukaan jokaisen järkeilytyylin sisällä kehittyvät omat todistamisen ja osoittamisen kriteerinsä, ja ne määrittävät totuusehdot tiedon alalle, jolla niitä sovelletaan. Siten järkeilytyyli on enemmän kuin tekniikkojen kokoelma, jonka avulla hankitaan uusia tosiasioita. Järkeilytyylit eivät ole sinällään objektiivisia, vaan ne määrittävät ehdot sille, mikä katsotaan objektiiviseksi. Kukin järkeilytyyli luo omat totuuskriteerinsä, joten siitä tulee itsensä oikeuttava. Olennaista on tästä syystä selvittää tapoja, joilla järkeilytyylit tarjoavat vakaata tietoa sekä niiden sisältämiä objektiivisuuden kriteerejä. (Hacking 2002a, 180–181, 198 ja 2002b, 4; vrt. Lehtonen 2003, 5–6.)

Jokainen järkeilytyyli tuo mukanaan uusia asioita: tutkimuskohteita, käsityksiä evidenssistä, säännönmukaisuuksia, mahdollisuuksia sekä lausumia, jotka ovat ehdolla tosiksi tai epätosiksi (Hacking 2002a, 189). Jonkin järkeilytyylin ”järkeä” ei ole mahdollista kumota tieteellisesti järkeilytyylin ulkopuolelta, vaan kaikki kumoaminen tapahtuu sen sisällä. Uudenlaisen järkeilytyylin ilmaantuminen ei myöskään välttämättä kyseenalaista toisen pätevyyttä jollain toisella alueella. Se, että erilaiset järkeilytyylit voivat elää rinnakkain, erottaa Hackingin käyttämän käsitteen Kuhnin paradigman käsitteestä. (Lehtonen 2003, 6.) Hackingin mukaan yksittäisten järkeilytyylien tunnistaminen on mahdollista analysoimalla tapoja, joilla ne luovat kestopensa ja pysyvyytensä. Niiden säilyminen perustuu kullekin erityisiin tekniikoihin ja keinoihin vakauttaa itsensä. Kullakin järkeilytyylillä on omat vakautumisen mekanisminsa, jotka voidaan jäljittää parhaiten konkreettisten tapausesimerkkien avulla. (Lehtonen 2003, 6; Ylikoski 2003, 25.)

Arvojärjestykset

Miten merkityksellisenä voidaan sosiaalipolitiikan vaikutusten arvioinnin käytännössä pitää arviointia, jota ihmiset harjoittavat arkipäivässään? Millaisiin arviointiperustoihin arvioinnissa tukeudutaan? Miten toimijat, kuten päätöksentekijät, kansalaiset, asiakkaat tai työntekijät, määrittävät arvioiviksi subjekteiksi tietokäytännöissä? Luc Boltanskin ja Laurent Thévenot'n teoreettis-metodologiset pohdinnat tarjoavat näkökulmia näiden kysymysten jäsentämiselle. Heidän tarkastelunsa voidaan liittää tutkimuksen johdannossa esitettyyn näkökohtaan siitä, että kaikki ihmiset tietämättään tai tietoisesti harjoittavat arviointia. Toisaalta he eivät ulota vaikutusten arviointia kaikkiin tekemisiinsä. Arviointi ei ole ehkä vain hyvinvointivaltion hallinnointiin

liittyvää, julkista ja virallista tiedonmuodostusta, jota voidaan säädellä lainsäädännön tai tieteen keinoin.

Boltanskin ja Thévenot'n teoreettiset kehitykset ovat virittäneet runsaasti keskustelua sosiologiassa ja taloustieteissä. Peter Wagnerin (1999, 342) mielestä Boltanskin ja Thévenot'n tärkein anti on siinä, että he ovat kehittäneet lähestymistapaa, jonka avulla he jäsentävät uudelleen yhteiskuntatieteiden tiedonmuodostusta ja sen liitännäisiä ihmisten sosiaaliseen elämään. He ovat saaneet aikaan uusia näkökulmia tutkimuksen ja muiden tietomuotojen keskinäisen vuorovaikutuksen tarkasteluun. Boltanskin ja Thévenot'n teoreettisia kehitelmiä on käsitelty muun muassa konventioiden talouden koulukunnan, arvon sosiologian sekä kriittisen kapasiteetin sosiologian nimikkeiden alla. Taloustieteellisesti painottuneessa keskustelussa on jäsennelty uudelleen talouden ja sosiaalisen vuorovaikutuksen liitännäisiä taloudellisessa toiminnassa, ja sen yhteydessä on avautunut uudenlaisia näkymiä talous- ja sosiaalitieteiden yhteistyölle. Kulttuurisosiologisesti painottuneessa keskustelussa on tarkasteltu ihmisten toiminnan eettisyyden perusteita sekä ihmisten arkipäiväisen ja yhteiskuntatieteellisen kritiikin keskinäistä suhdetta. Siinä on kehitelty metodologiaa, johon tukeutuen yhteiskuntatutkimuksessa voitaisiin lähestyä ihmisten arjessa tapahtuvaa arvostettavaa ja kriittistä toimintaa. (Lamont & Thévenot 2000; Stark 2000; Jagd 2004.) Lisäksi Boltanskin ja Thévenot'n esiintuomilla näkökohdilla on yhteyksiä kompleksisuutta käsittelevään keskusteluun (esim. Byrne 2005; Thévenot 2002). Boltanski ja Thévenot eivät ole ensi sijassa historialliseen tutkimukseen suuntautuneita, mutta Boltanskin ja Eve Chiapellon (2005) yhteinen tutkimus ”The New Spirit of Capitalism” hyödyntää historiallista otetta.

Pierre Bourdieun välityksellä yhteen lyöttäytyneet sosiologi Boltanski ja taloustieteilijä Thévenot ovat teoksessaan ”De la Justification: Les économies de la grandeur” (1991) kehitelleet metodologiaa, jonka avulla sosiaalista elämää voitaisiin jäsentää sen perusteella, millaisia arviointiperustoja ihmiset käyttävät. He lähtevät siitä näkökohdasta, että ihmiset joutuvat arkielämässään ja varsinkin kiistanalaisissa kysymyksissä ja tilanteissa oikeuttamaan erilaisia asioita. Asioita, tekoja ja ratkaisuja perustellessaan ihmiset tukeutuvat piilosopimuksiin, konventioihin. Ihmisten sosiaalinen elämä muodostuu tästä johtuen erilaisista oikeutuksen regiimeistä¹², joihin sisältyy monenlaisia arvoulottuvuuksia. Boltanski ja Thévenot kutsuvat ihmisten käyttämiä perustelujen malleja arvojärjestyksiksi (*orders of worth*). Ihmiset turvautuvat niihin monenlaisilla elämänalueilla, joilla arvot, moraalit, tieto ja sosiaaliset suhteet saattavat poiketa toisistaan. Nämä arvojärjestykset ovat suuressa määrin ihmisten rationaalisuuden, päättelyn ja laskelmoinnin perustana. (Boltanski & Thévenot 1991 ja 1999.) Tutkijat ovat koonneet arvojärjestykset seuraavaksi taulukoksi.

Taulukko 2. Arvojärjestykset.

¹²Laurent Thévenot (2001, 56–57) käyttää myös pragmaattisen regiimin käsitettä. Hänen mielestään sen avulla saadaan käytännön käsitettä realistisempi ote yhteiskunnallisiin käytäntöihin, ja lisäksi voidaan tarkastella näiden käytäntöjen moraalista arvoulottuvuutta.

| | Inspiraatio | Kodinomainen | Kansalaisuus | Mielipide | Markkinat | Teollinen |
|---------------------------------------|---|------------------------|----------------------------|--------------|-----------------------|--|
| Arvioinnin malli (grandeur, worth) | Viehekeys Epäsovinnaisuus Luovuus | Arvostus Tunnettuus | Kollektiivinen intressi | Maine | Hinta | Tuottavuus Tehokkuus |
| Relevantin tiedon muoto | Emotionaalinen | Suullinen Esimerkki | Formaali Virallinen | Semioottinen | Rahallinen | Mitattava Kriteerit Tilastollinen |
| Perussuhde | Halu | Luottamus | Solidaarisuus | Tunnustus | Vaihto | Funktionaalinen kytkös |
| Edellytykset | Luovuus Kekseliäisyys | Auktoriteetti | Tasa-arvo | Kuuluisuus | Ostohalu Ostovoima | Ammatillinen pätevyys Asiantuntijuus |

Lähde: Boltanski ja Thévenot 1999, 368.

Boltanskin ja Thévenot'n tarkasteluissa korostuu toimijalähtöisyys ja arvojen pluraalisuus. He ovat tarkastelleet kuutta oikeutuksen

regiimiä, joiden johtamisesta on kylläkin esitetty kritiikkiä (Wagner 1999, 347–348). Ne ovat tunteiden, kodinomaisuuden, kansalaisuuden, mielipiteiden, markkinoiden sekä teollisen regiimi. Niiden sisältämät moraaliset maailmat eivät palaudu toisiinsa. Tunteisiin ja kodinomaisuuteen liittyvillä regiimeillä ei oikeuteta ja arvioida asioita samanlaisin muodollisin kriteerein kuin muilla, julkisilla regiimeillä.

Peter Wagnerin (1999, 342–343) mielestä Boltanskin ja Thévenot'n kehitelmät merkitsevät argumentointia sellaisen näkemyksen puolesta, että yhteiskuntatieteisiin sisältyy sosiaalisen metafysiikan muotoja. Tutkijat eivät voi valita jotain ylivoimaista argumentoinnin lähtökohtaa, vaan pelkästään erilaisia metafysiikoita, joita arvojärjestykset ilmentävät. Boltanskin ja Thévenot'n tarkastelujen perusteella rationaalisuus on aina rajallista ja pohjautuu kulloinkin valittuihin arvojärjestyksiin ja sosiaalisiin teknologioihin. (Stark 2000, 4.)

Usein ajatellaan talouden ja sosiaalisten suhteiden ilmenevän yhteiskunnassa toisistaan erillisinä alueina. Boltanskin ja Thévenot'n tarkastelut tarjoavat mahdollisuuksia analysoida taloutta ja sosiaalista toisiinsa kietoutuvina ilmiöinä: esimerkiksi markkinoita voidaan tarkastella sosiaalisten suhteiden näkökulmasta. Amerikkalaiset institutionalistit painottavat taloudellisessa toiminnassa tehokkuuden ja legitimitetin välistä jännitettä, mutta Boltanski ja Laurent Thévenot tuovat esille epävarmuuden ja riskin välisen jännitteen. Riskin oloissa asioita voidaan laskelmoida, mutta epävarmuudessa se on mahdotonta. Arvojärjestykset vaikuttavat taustalla toimijoiden yrittäessä muuntaa epävarmuutta kalkyloitaviksi riskeiksi. Taloudellisen toiminnan tutkimuksessa Boltanskin ja Thévenot'n ideoita on hyödynnetty pohtimalla sitä, edellyttääkö yrittäjäys sitä, että kaikki arvojärjestykset otetaan mahdollisimman tasapainoisesti huomioon. Myös yritystoiminnassa voidaan erottaa markkinarationaalisuus, teknologinen rationaalisuus, kansalaisrationaalisuus, lojaalisuus, inspiraatio ja maine. Ratkaisevaa saattaa olla, miten niitä sovitetaan keskenään yhteen. (Stark 2000, 1–4.)

Tämänkaltainen pohdinta on aiheellista myös julkisten ja yksityisten hyvinvointipalvelujen alueella. Millaisin arvojärjestyksin niitä ylläpidetään ja kehitetään, ja ovatko erilaiset arvojärjestykset tasapainossa keskenään? Miten arvojärjestykset ilmenevät palveluita käsittelevissä arvioinneissa? Boltanskin ja Thévenot'n oikeutuksen regiimien avulla on ymmärrettävissä, miksi vaikutusten arviointia ei tehdä kaikilla ihmisten elämänalueilla ja miksi arvioinnin käyttöönottoon voi sisältyä vakavia pulmia vuorovaikutteisissa palveluissa.

Ajankohtaispuheenvuorojen ja tutkimusten analyysiin

Tiedonmuodostuksen tutkimisessa Foucault korosti kirjallisten dokumenttien merkitystä. Hacking puolestaan painottaa tapaustutkimusten arvoa. Bruno Latour (1987), joka on kehittänyt toimijaverkostoteoriaa (*actor-network theory*) yhdessä Michel Callonin ja John Law'n kanssa, pitää myös hyödyllisenä tutkijoiden teksteihin paneutumista. Hän painottaa Bourdieun tavoin niiden analysoinnin lähtökohtana tieteen kollektiivista luonnetta. Se tarkoittaa, että tieteellisiksi ei kutsuta kenen tahansa laatimia, yksittäisiä kirjoitelmia vaan tekstejä, jotka liittyvät laajempiin institutionaa-

lisiin rakenteisiin. (Vrt. Fountain 1999; Ylikoski 2003.)

Arvioinnin kehityksen tarkastelemiseksi sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden tekstien välityksellä analysoidaan kahdenlaisia kirjallisia dokumentteja, yhtäältä artikkeleita, joissa tutkijat pohtivat arviointia ajankohtaiskirjoittelussa, ja toisaalta empiirisiä tutkimuksia, joissa he tarkastelevat sosiaalipalveluihin tai sosiaalityöhön liittyviä vaikutusten tai laadun kysymyksiä. Tapaustutkimuksina käytän kolmea artikkelijulkaisua sekä neljää empiiristä tutkimusta. Niiden kirjoittajat ovat sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoita. Tosin viimeisen, laatua käsittelevän julkaisun kirjoittajina on myös sosiaalihallinnon edustajia, mutta en tarkastele heidän tekstejään. Tutkimuksia valitsin pidin tärkeänä niiden liitännä yliopistollisen tutkimuksen institutionaalisiin rakenteisiin. Tästä syystä valitsin tarkasteltavaksi tutkimuksiksi vain sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön ylempiä opinnäytteitä, väitöskirjoja tai lisensiaatintutkimuksia. Kaikki tekstit ovat yliopistollisen tutkimuksen ja hyvinvointivaltiollisen hallinnon rajapinnoissa syntyneitä. Tämän kaksoissidoksen ja käytäntölähtöisyyden vuoksi ne ovat oivallisia tapausaineistoksi.

David Byrnen (2005, 101) mielestä yhteiskuntatutkijat ovat parhaimmillaan vertaillessaan erilaisia tapauksia ja asioita toisiinsa. Yhteiskuntatutkija voi tapausesimerkkejä tarkastellen ja vertaillen lisätä ymmärrystä erilaisista tavoista, joiden kautta asiat ovat kehittyneet siksi, mitä ne ovat, erilaisista tavoista, joilla ne voisivat olla toisenlaisia, ja hyvällä onnella siitä, miten erilaisista ihmisten toiminnan vaihtoehdoista voi seurata erilaisia tulevaisuuksia. Tutkimus sisältää Byrnen mainitsemaa vertailua, jota tehdään pääosin diakronisesti. Se merkitsee sitä, että selvitetään vaikutusten arvioinnin diskurssien ja tietokäytäntöjen kehitystä ja muuntumista enemmänkin kuin samanaikaisia diskursseja.¹³ Mitä lähemmäksi tullaan nykytilannetta, sen vaikeammaksi vaikutuksia tarkastelevien diskurssien jäsentäminen ja tietokäytäntöjen tarkastelu kylläkin muodostuu. 1980-luvun puolenvälin jälkeen tapahtui hyvinvointivaltion kehittämisessä katkos, jonka yhteydessä arvioinnin diskurssi alkoi laajeta. On oikeastaan epävarmaa, voidaanko puhua enää arvioinnin diskurssista yksikössä vai tulisiko käyttää pikemminkin monikkoa. Kyse on niin moneen suuntaan levinneistä keskusteluista ja tietokäytännöistä. Tarkastelussa ei ole myöskään täysin sivuutettu synkronista näkökulmaa, sillä yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksessa ilmaistut vaikutusten kysymykset ovat olleet aina yhteydessä poliittisiin, hallinnollisiin ja talouden diskursseihin sekä eri tieteenalojen diskursseihin.

Tukeudun Boltanskin ja Thévenot'n esittämiin näkökohtiin kiinnittämällä huomiota kulloinkin muodostuneissa diskursseissa päällimmäisinä ilmeneviin arviointitapoihin, arvojärjestyksiin. Niihin huomiota kiinnittämällä tulee näkyväksi, miten arvojärjestysten painotus on vaihdellut vaikutusten järjestykselle kehiteltäessä.

¹³Olisi ollut mielenkiintoista toteuttaa diakronista tarkastelua siten kuin Bruno Latour on tehnyt. Hänen mukaansa tiedonmuodostus on eri asia kuin sen lopputulokset. Siten tutkijoiden teksteissä esitettyjen lausumien kohtalo ei määräydy niiden ominaisuuksista vaan vasta tiedon käyttäjien, kuten toisten tutkijoiden, käsissä. Latour käyttää modaaliteetin käsitettä viitattaessaan lausumiin, jotka määrittävät toisia lausumia: ne voivat vahvistaa, kieltää tai torjua toisiaan. Teksti voi siten lisätä tai heikentää jonkin toisen tekstin voimaa. Tekstien ja niiden kirjoittajien kesken käydään usein myös voimainkoetuksia. Kun tekstin lausumat lainataan toisiin teksteihin, muodostuu itsestään selvyyksinä pidettyjä tieteellisiä totuuksia. Jos niitä ei synny eikä tietoa lainata, kyse ei Latourin mielestä ole välttämättä tulosten kelvottomuudesta vaan siitä, etteivät ne liity kiinteästi tieteenalan verkostoihin. (Latour 1987, 22–29.)

Samoin niiden avulla on osoitettavissa, miten etenkin empiiristä tutkimusta tehdesään yhteiskuntatutkijan on vaikeaa pysytellä ulkopuolella yhteiskunnassa laajemmin esiintyvistä hallinnan ja arvojärjestysten muuttamisen pyrkimyksistä. Olen ottanut Foucault'n diskursiivisen muodostelman ja Hackingin järkeilytyylin käsitteet käyttöön omalla sovelluksellani. Kunkin järkeilytyylin käyttöönoton yhteydessä käytyä keskustelua on ollut mahdollista tarkastella diskursiivisena muodostelmana. Tästä syystä se on valittu lähtökohdaksi, kuten myös sen peruselementit eli tiedon kohde, puhujan asema ja paikka, käsitteet sekä strategiat. Strategian käsitteen sijasta käytän kuitenkin Hackingin järkeilytyylin käsitettä, joka on mielestäni ilmaisuvoimaisempi. Käsitteet ovat sisällöltään melko lähellä toisiaan, sillä molemmat pitävät sisällään tiedon vakiinnuttamiseen käytetyt keinot. Strategian käsite olisi soveltunut heikosti 1980-luvun jälkeisen ajan tarkasteluun, jossa arviointi alkaa laajeta. Strategian käsitteestä on tullut niin keskeinen osa hallinnon käytäntöjä, että se olisi herättänyt liian vahvoja assosiaatiota ”strategisesta johtamisesta” ja muista vastaavista asioista. Näin ollen olen päätenyt etsimään diskurssien yhteydestä vaikutusten arvioinnin järkeilytyylejä. Kuitenkin tultaessa hyvinvointivaltion käännteeseen 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa diskurssien nimeäminen alkaa olla hankalaa. Tämä johtuu sekä ajallisesta läheisyydestä että arvioinnin diskurssien laajentumisesta. Tästä syystä ei ollut mahdollista antaa tämän jälkeen muodostuneille arvioinnin järkeilytyylien taustadiskursseille yksiselitteisiä nimityksiä. Foucault'n strategian käsitteen vaihdos järkeilytyylin käsitteeksi voi myös merkitä sitä, että diskursiivisen muodostelman ja järkeilytyylin käsitteitä käytetään hieman päällekkäisesti. Foucault kehitti diskursiivisen muodostelman ennen muuta hallinnon käytäntöjen tarkasteluun ja Hacking järkeilytyylin käsitteen lähinnä tieteellisen tiedonmuodostuksen tarkasteluun. Tämä lähtökohta ei valitettavasti auta arvioinnin tarkastelussa, jossa tutkimuksen ja eitutkimuksen raja on väljentynyt.

Tutkimuksessa on kyse sosiaalipolitiikan tutkimuksen yhteydessä ilmenneiden, arviointia käsittelevien diskurssien ja tietokäytäntöjen genealogisesta tarkastelusta nykyisen vaikuttavuusyhteiskunnan ilmaantumisen ymmärtämiseksi. Tutkimuksessa ei pyritä tutkijoiden tekstien kielenkäytön tarkasteluun laadullisen diskurssi- tai keskusteluanalyysin avulla. Tosin Foucault on antanut virikkeitä myös sosiaalitieteissä 1990-luvulla yleistyneiden diskurssianalyysin menetelmien kehittämiseen. Diskurssianalyysin menetelmiä voisi hyvin soveltaa systemaattisesti myös historiallisissa tarkasteluissa. (Ks. Jokinen & Juhila & Suoninen 1993; Wodak & Meyer 2002.) Olen kuitenkin pyrkinyt valituissa esimerkeissä mahdollisimman huolelliseen aineiston tarkasteluun. Kolmen valitsemani artikkelikokoelman osalta luokittelin tekstit yksityiskohtaisesti tekstikappaleittain pääteemoihin (tiedon kohteet, subjektien asema ja paikka, käsitteet ja käyttöönotettavat järkeilytyylit). Tapaustudkimusten tekstien analysoinnissa en pitänyt tarkoituksenmukaisena käyttää apuna yhtä systemaattista luokittelua.

Jotta sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden harjoittamaa arviointia ei kaiveltaisi satunnaisista kohdista eli ”porattaisi pieniä reikiä” vääriin arkeologisiin kaivauskohteisiin (Kusch 1993, 20), olen ottanut lähtökohdaksi luvussa 2 esitetyt väittämät suomalaisen arvioinnin historiasta. Ne antavat vihjeitä siitä, miten arvioivan järkeilyn muodostuminen liittyy hyvinvointivaltion kehitysvaiheisiin. Ensimmäisten

diskursiivisten muodostelmien vaikutusten järkeilytyylien erittelyssä tukeudutaan aiempiin tutkimuksiin. Rajaudun tarkastelussa sosiaalitieteelliseen tutkimukseen ja käytän vähäisesti esimerkiksi historian tutkimuksen lähteitä. Sosiaalipolitiikan alkuvaiheen diskurssia, niin kutsuttua konkreettisten sosiaalitutkimuksen historiaa, on selvitelty kohtalaisesti (Eräsaari & Rahkonen 2001; Alestalo 1973; Alapuro 1973; Alapuro & Alestalo 1992; Urponen 1979a), ja näitä tutkimuksia käytetään lähdeaineistona. Eräsaaren ja Rahkosen (2001) toimittama julkaisu sisältää tärkeitä sosiaalipolitiikan varhaisvaiheen asiantuntijapuheenvuoroja. Tapaustutkimuksena tarkastellaan konkreettisen sosiaalitutkimuksen tutkimussuunnan valtakauden kannalta myöhäisempää, Reino Salon vuonna 1956 hyväksyttyä väitöskirjaa ”Kunnallinen lastensuojelutyö sosiaalisen sopeutumisen kasvattajana”. Se on ollut Suomessa ensimmäinen sosiaalipolitiikan väitöskirja, jossa paneudutaan sosiaalityön vaikutusten ja tuloksellisuuden kysymyksiin.

Suunnitteludiskurssin muotoutumisesta on myös olemassa aiempaa tutkimusta, sekä sosiaalipolitiikassa että myös esimerkiksi hallintotieteissä (esim. Haimi 2000; Summa 1989; Tiihonen & Tiihonen 1990). Suunnittelun yhteydessä muodostunutta arviointia on tarkasteltu eniten hallintotieteilijöiden keskuudessa (esim. Ahonen 1983; Vuorela 1990). Tutkimusta kohdennetaan arviointiin, jota ilmaantui yhteiskuntasuunnitteluun ja sosiaalipolitiikan uudistusten valmisteluun. Tapausesimerkkinä tarkastellaan Sirkka Laaksovirran sosiaalipolitiikan väitöskirjaa ”Sydäninfarktipotilaan kuntoutusura erityisesti sosiaalityön näkökulmasta tarkasteltuna” (1982).

1980-luvun jälkipuoliskolla hyvinvointivaltion hallinnoinnissa alettiin käyttää vaikuttavuuden käsitettä, josta se siirtyi tutkijoiden teksteihin. Tapani Puro lan, Kyösti Urposen sekä Harri Sintosen (1987) ”Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa” sekä Juha Kääriäisen ja Juhani Iivarin (1989) ”Sosiaalihuolto maailmanparantajana” ovat käännteentekeviä raportteja tuloksellisuuden arvioinnin aikaansaamien tiedollisten haasteiden jäsentämisestä sosiaalihuollossa. Näihin aikoihin myös vuorovaikutteiset toimintaotteet alkoivat tulla käyttöön hyvinvointipalvelujen kehittämisessä. Käytän niiden ilmaantumisesta tapaustutkimuksena vuonna 1991 hyväksyttyä liseniaatintutkimustani ”Tavallisesta perheestä tapaukseksi. Sosiaalitoimiston sosiaalityö arvioinnin kohteena” (Rajavaara 1992). 1990-luvun alussa hyvinvointipalveluihin ilmaantui laadun käsite. Analysoin sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden ajankohtaiskeskustelua laadusta Stakesin julkaisun ”Tulokseksi laatu” (Haverinen & Maaniittu & Mäntysaari toim. 1995) artikkeleiden avulla. Esimerkkinä laadun kysymyksiin paneutuvasta tutkimuksesta tarkastelen Riitta Haverisen (1999) väitöskirjaa ”Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne”.

Olisi tärkeää, että tapausesimerkit, tekstit ja tutkimukset edustavat riittävästi vaikutusten arviointiin liittyvää sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön ajankohtaiskirjoittelua ja empiiristä tutkimusta. Kun arvioinnista on kirjoitettu vilkkaasti 1990-luvulta alkaen, valittavissa olisi ollut tästä alkaen runsaasti tekstejä, kuten Stakesin FinSoc-ryhmän julkaisuja. Tapausesimerkkien valinnassa on tästä syystä pidetty tärkeänä joitakin rajauksia. Tarkastelun kohteeksi on valittu sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden tekstejä, jotka koskettelevat sosiaalipalveluja tai sosiaalityötä. Toiseksi arvioinnin lähestymistapoja tarkastelevat sosiaalipolitiikan ylemmät opinnäytetutkimukset (esim.

Sintonen 1981; Aaltonen 1992; Seppänen-Järvelä 1999b) ja arvioinnin menetelmäkatsaukset on rajattu tapausesimerkkien ulkopuolelle. Kolmanneksi tarkasteltavaksi on valittu tekstejä, jotka selvittelyni perusteella ovat olleet eräänlaisia pioneeritöitä, eli niissä on käsitelty hyvin varhain vaikuttavuuden ja laadun kysymyksiä sosiaalipolitiikan tutkimuksen yhteydessä.

4 TARKOITUKSEN MUKAINEN YHTEISKUNTA

Vaikutukset varhaisessa sosiaalipolitiikassa

”Ennenkuin työttömyyspolitiikka voidaan ottaa asianmukaisella tavalla käsiteltäväksi, on tunnettava työttömyyden syyt. Ennenkuin taas niitä voidaan lähteä etsimään, on tiedettävä milloin ja minkälajuisena tämä ilmiö on esiintynyt tutkimusalueella ja mitä työväenpiirejä se erityisesti on kohdannut. Näinollen on ensimmäisenä tehtävänä tilastollisesti selvittää maassamme viime vuosikymmeninä esiintyneen työttömyyden laajuus ja laatu.” (Kuusi 1914, 15.)

Näin perusteli Eino Kuusi, ”sosiaalipolitiikan tutkimuksen tieteellinen isä” (Niemenen 1980, 183; vrt. Waris 1980a), sosiaalitulosten merkitystä tutkimuksessa ja yhteiskunnallisten uudistusten valmistelussa väitöskirjassaan ”Talvityöttömyys, sen esiintyminen, syyt ja ehkäisytoimenpiteet Suomen suurimmissa kaupungeissa” (1914). Kuusen tieteellistä toimintaa on tarkasteltu osana ”konkreettiseksi sosiaalitutkimukseksi” nimetyn tutkimussuunnan kehitystä. Risto Alapuro ja Matti Alestalo sisällyttivät siihen varhaisen sosiaalitulosten ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen. Konkreettiseksi sosiaalitutkimukseksi nimetyt tutkimukset ja selvitykset liittyivät yhteiskunnallisten uudistusten, väestönkehityksen ja yhteiskunnallisten olojen, sosiaalilääketieteen ja poikkeavan käyttäytymisen tutkimiseen, ja ne olivat perustana sosiaalipolitiikan tieteenalan synnylle. Tutkimus- ja selvitystoiminta virisi etenkin 1800-luvun jälkipuoliskolta 1900-luvun ensimmäisille vuosikymmenille ulottuvana ajanjaksona. (Alestalo 1973, 1; Alapuro & Alestalo 1992, 77–78.)

Konkreettista sosiaalitutkimusta voidaan pitää sekä tutkimussuuntauksena että Foucault’n tarkoittamana diskursiivisena muodostelmana. Se sisälsi erityisiä kohteita ja asiantiloja, joista keskusteltiin. Sillä oli omat puhujansa, joilla oli paikkansa tässä keskustelussa. Siinä käytettiin yhteisiä käsitteitä ja kehitettiin tiedonmuodostuksen strategioita, järjestyksiä ja instituutioita. Arvioinnin historiaa koskevissa suomalaisissa väitteissä esitetään tähän diskursiiviseen muodostelmaan sisältyneen vaikutusten arviointia. Millaista se mahtoi olla? Miten ja millaisissa yhteyksissä sosiaalipolitiikan keskustelijat käyttivät vaikutuksen käsitteitä, miten tietoa muodostettiin ja miten sitä oikeutettiin?

Väestön olot ja yhteiskunnan etu keskustelun kohteena

Sosiaalitieteet syntyivät läheisessä yhteydessä kansallisvaltioiden pyrkimyksiin käsitellä kapitalismin ja teollistumisen seurausvaikutuksia. Sosiaalitutkimuksen tapaista tiedonmuodostusta on harjoitettu Euroopassa ainakin 1600-luvulta alkaen, mutta systemaattisen, empiirisen sosiaalitutkimuksen katsotaan alkaneen vasta 1800-luvun jälkipuoliskolla. Fréderick LePlay julkaisi näihin aikoihin Ranskassa työväestöä koskevia tutkimustuloksia, Englannissa alettiin tutkia työväestön asumisololoja, ja Saksassa alkoi vaikuttaa taloustieteen historiallinen koulukunta, joka keskittyi Verein

für Sozialpolitik -yhdistyksen ympärille. Kansallisvaltioiden kehitystä, teollistumista, kaupungistumista, sääty-yhteiskunnan murentumista ja näiden yhteydessä tapahtunutta yhteiskunnallisten ongelmien kärjistymistä pidetään keskeisinä pontimina sosiaalisia kysymyksiä käsittelevien diskurssien ja sosiaalitutkimuksen käynnistymiselle. Valtion hallinnon kehitys Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa on ollut myös ratkaiseva kehitysedellytys. Laajentuvan valtiokoneiston ja tiedonmuodostuksen yhteys ilmenee esimerkiksi kutsuttujen Polizei- tai kameraalitieteiden kehittämisessä 1700- ja 1800-luvuilla, sillä ne suuntautuivat tukemaan esiteollisen ajan Euroopan hallitsijoiden politiikkoja ja hallinnonin pyrkimyksiä. (Esim. Alapuro & Alestalo 1992, 78; Alestalo 1973, 9; Mills 1982, 130–131; Wagner 1989; Häkli 2001; Wittrock 1989, 497–498; Skocpol & Rueschemeyer 1996, 3–13.)

Sosiaalitieteelliset diskurssit olivat 1800-luvun jälkipuoliskolle tullessa ilmaantuneet kaikkiin läntisen Euroopan maihin. Kehityksen etulinjassa olivat Ranska, Italia ja Saksa. Sosiaalitieteellisen diskurssin käynnistytessä poliittisen taloustieteen diskurssi oli jo olemassa. (Wagner 1989, 513.) Saksassa taloustieteellinen diskurssi kehittyi hieman myöhemmin kuin Englannissa, ja tämän on arveltu edistäneen sosiaalipolitiikkatieteen syntyä (Eräsaari & Rahkonen 2001, 16). Varhainen yhteiskuntatutkimus ilmeni Euroopassa kahtena suuntana. Sosiaalitieteellinen diskurssi oli metodologia-painotteinen. Siinä esitettiin kritiikkiä metodologista individualismia ja poliittisen taloustieteen orientaatiota vastaan. Siinä oltiin kiinnostuneita yhteiskunnan kollektiivisesta perustasta, yhteiskunnan organisoinnista modernin olosuhteissa sekä valtion asemasta, tehtävistä ja vakaudesta. Poliittikasuuntautuneessa diskurssissa suunnattiin huomiota poliittisiin instituutioihin, eliitteihin ja yhteiskuntasuhteisiin. (Wagner 1989, 513.) Myös Suomessa yhteiskuntatutkimus kehittyi aluksi kahtena päähaarana. Johan Vilhelm Snellmanin valtion tarkoitusta ja olemusta koskeva tutkimus edusti vanhempaa, politiikan tutkimuksen suuntaa, joka oli elinvoimaista jo 1800-luvulla. Sosiaalitieteet tulivat keskeisiksi vasta 1900-luvulla. Ne etenivät 1880-luvulta 1920-luvulle kahdella suunnalla, konkreettisena sosiaalitutkimuksena sekä Westermarckin koulukunnan etnososiologisena tutkimuksena. (Allardt 2003, 200–201.)

Diskurssia, jonka yhteydessä konkreettisen sosiaalitutkimuksen tietokäytännöt muotoutuivat, alettiin käydä Suomessa 1800-luvun lopulla. Keskustelun kohteena olivat väestön elinolot, työolot, tapaturmariskit ja terveysvaarat sekä näihin asioihin puuttuvan sosiaalipolitiikan mahdollisuudet. Elettiin yhteiskunnallista murrosta, jonka olivat saaneet aikaan teollistuminen, suurten sosiaalisten kysymysten eli työväenkysymyksen ja maaseudun tilattoman väestön aseman kärjistyminen sekä maahan levinneet liberalismi ja sosialismi. Keskustelun käynnistäjät olivat hyvinvoinnin kysymyksistä kiinnostuneita virkamiehiä, poliitikoita ja yliopiston professoreita. He saivat intellektuaalisia virikkeitä sosiaalipolitiikan kehittämiseen vuonna 1872 perustetun Verein für Sozialpolitik -yhdistyksen piiristä ja käytännön malleja Saksan sosiaalivakuutuslaeista. Vereineissa oli keskeisessä asemassa taloustieteen historiallinen koulukunta. Siihen kuuluvat tutkijat arvostelivat klassista taloustiedettä siitä, että sen esittämien taloudellisen käyttäytymisen lakien perusteella valtion väliintulot näyttäisivät tarpeettomilta tai jopa vahingollisilta. Koulukunnan keskuudessa talous haluttiin nähdä keinoksi saavuttaa joitakin korkeampia päämääriä yhteiskunnassa. Tästä syystä painotettiin taloudellisen käyttäytymisen ei-taloudellisia puolia sekä

vahvan valtion tärkeyttä. Lisäksi vereinilaisia yhdistivät toiveet sosiaalilainsäädännön aikaansaamisesta sekä kiinnostus tilastoihin. (Alestalo 1973, 10–12; Urponen 1979a, 50–51; Eräsaari & Rahkonen 2001, 24–25.)

Sosiaalireformistinen hallinnallisuus

Kyösti Urposen (1979a, 61) mielestä varhaiset sosiaalipoliitikot uskoivat siihen, että yhteiskunnallisen todellisuuden epätyydyttäviin piirteisiin voitaisiin puuttua rationaalisesti tiedon avulla siten, että saataisiin aikaan uudenlaisia yhteiskunnallisia käytäntöjä. He arvelivat sosiaalipoliitiikan olevan prosessi, jossa totuus puhuisi omasta puolestaan ja kääntäisi pahan hyväksi. Sosiaalipoliitiikan keskustelijoiden parissa etsittiin perusteluja, joiden mukaan sosiaalinen ja taloudellinen eivät olisi väistämättä keskenään vastakkaisia asioita. Yhteiskunnallisten ristiriitojen lieventämiseksi sosiaalipoliitiikan kehittäjät pitivät tärkeänä yhteiskunnallisia intressejä sovittelevan, sosiaalireformistisen toimintalinjan aikaansaamista. Eino Kuusi jäsenteli sitä oppikirjassaan seuraavasti:

”Sosiaalireformatoerinen suunta nojautuu käytännöllisessä toiminnassaan erityisesti valtion lainsäädäntöön, mutta ei halveksi muitakaan tarkoituksenmukaisia keinoja. Olosuhteita, joissa epäkohtia on todettu, on tutkittava, ennen kaikkea historiallisesti, s.o. on selvitettävä, millä tavoin ne ovat muodostuneet sellaisiksi kuin ovat, mitkä ovat olleet epäkohtien syyt. Ja kun tämä on selvitetty, on koetettava poistaa asianomaiset syyt ja olot muutoinkin korjata sekä lainsäädännöllisillä että muillakin mahdollisilla keinoilla.” (Kuusi 1931a, 51.)

Keskustelussa painotettiin yhteiskunnan kokonaisuutta. Sen nimissä haluttiin edistää vakuutusperiaatteiden käyttöönottoa väestön olojen kohentamiseksi. Lisäksi korostettiin valtion asemaa. Taustalla vaikuttivat huoli sosialismin leviämisestä sekä snellmanilainen kansallinen perinne. (Alestalo 1973, 8–10 ja 70–72; Alapuro & Alestalo 1992, 79–82.)

Kuusi kiteytti nämä pyrkimykset oppikirjassaan sosiaalipoliitiikan määritelmäksi. Kuusen mielestä sosiaalipoliitiikan yhteisöllisinä motiiveina voitiin pitää valtiollista tarkoituksenmukaisuutta ja yhteiskunnan itsesäilytysvaistoa. Sosiaalipoliitiikan päämääränä tulisi olla luokkavastakohtien lieventäminen. Kuusi painotti erilaisten intressiryhmien etujen ja yhteiskunnallisen kokonaisedun suhdetta ja määritteli sen perusteella sosiaalipoliitiikan seuraavasti:

”Sosialipoliitiikka määritellään ehkä sopivimmin siten, että sanotaan sen käsittävän ne pyrkimykset ja toimenpiteet, joiden tarkoituksena on vaikuttaa eri yhteiskuntaluokkien elinehtojen ja keskinäisten suhteiden sekä näiden luokkien ja valtion välisten suhteiden muodostumiseen sellaisiksi kuin nykyajan katsantokannan mukaan pidetään oikeimpana ja yleis- ja yhteisetujen kannalta tarkoituksenmukaisimpana.” (Kuusi 1931a, 15.)

Yhteiskunnan kokonaisetutoteutui Kuusen mielestä parhaiten ”alempia luokkia kohottamalla” eli heikoimmassa asemassa olevan väestön oloja kohentamalla. Suppeassa mielessä sosiaalipolitiikkaan lukeutuisivat toimet, jotka ehkäisisivät ihmisiä joutumasta köyhäinhoidon piiriin. Kuusi paikansi näin köyhäinhoidon sosiaalipolitiikan ulkopuolelle, mutta hän arveli sen muuntuvan vähitellen yhä enemmän sosiaalipoliittisen toiminnan kaltaiseksi. (Kuusi 1931a, 16–21.)

Sosiaalisten olojen arvostelu

Väestön oloja ja niiden epäkohtia käsittelevät tilastot ja selvitykset muodostuivat keskeiseksi tietoaaineistoksi yhteiskunnallisten ratkaisujen etsimisessä. Urponen (1979a, 61) on luonnehtinut Vereinin vaikutteista syntynyttä tiedollista suuntautumista Eräsaareen (1973, 40) viitaten ”yhteiskunnallis-historiallisesta kokonaiskehiksestä irroitetuksi tosiasiallisuudeksi”. Tilastot ja selvitykset nähtiin välineiksi antamaan puolueettomia faktoja väestön oloista, ja niiden avulla toivottiin voitavan perustella tarvittavia sosiaalisia uudistuksia päätöksentekijöille.

Tilastoja ja selvityksiä laadittaessa ei puhuttu arvioinnista mutta sen sijaan käytettiin termiä *arvostelu*. Sen kohteena olivat väestön sosiaaliset ja taloudelliset olot. Arvostelun tekemiseksi haettiin kriteerejä taloudellisista, sosiaalipoliittisista ja eettisuskonnollisista päämääristä ja ideaaleista. Arvostelun perusteella haluttiin esittää ehdotuksia ja vaatimuksia julkisen sosiaalipolitiikan aikaansaamiseksi. Sosiaalipoliittiset toimet eivät olleet arvostelun kohteena. Esimerkiksi Gebhardin oppilas O. K. Kilpi puhui arvostelusta tällä tavoin:

”Katederi- ja valtiososialistinen kansantaloustiede on vissien eettillisten näkökohtien, omaksumiensa talous- ja sosialipoliittisten ihanteiden, tarkoitusperien, päämäärien johtamana arvostellut taloudellisia ja sosiaalisia oloja. Ja toimitetun arvostelun perusteella on sitten tieteen tuloksena toisia ilmiöitä sanottu huonoiksi, toisia hyväiksi. Ja on valtiovallalle esitetty vaatimuksia esim. talous- ja sosialipoliittisista lainsäädäntötoimenpiteistä, joitten kautta olot ja ilmiöt olisivat määrättyyn suuntaan ohjattavat ja korjattavat.” (Kilpi 1915/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 165.)

Arvostelun hyödyllisyyteen viitattiin myös perusteltaessa sosiaalipolitiikan oppituolia Helsingin yliopistoon. Vuonna 1908 tilastotieteen ja kansantaloustieteen professorin virkaan nimitetty J. H. Vennola totesi professuurin tarpeesta seuraavasti:

”Yhteiskunnallisen kysymyksen kärjistyminen voi estyä ainoastaan sen kautta, että puolueeton tutkimus ottaa analyseeratakseen ja arvostellakseen niitä pyrkimyksiä, mitä yhteiskunnassa tässä suhteessa liikkuu. Sosialisen lainsäädännön ja muiden sosialisten toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus riippuu epäilemättä suuresta määrin siitä, millä tavalla sosialinen tutkimustyö ja sosialipoliittinen arvostelu tehtävänsä suorittaa.” (Vennola 1918, 36–37; Nieminen 1982, 8.)

Vaikutus sosiaalipoliittisena tarkoituksenmukaisuutena

Vaikutus ja vaikutukset sisältyivät sosiaalipolitiikan kehittäjien sanastoon. Vaikutukseen viitattiin haluttaessa tähdentää ehdotettavan uudistuksen tarkoituksenmukaisuutta. Yhteiskunnan ja yksilöiden kannalta suotuisa vaikutus muodostuisi sen johdosta, että yhteiskunnassa kyettäisiin aikaansaamaan valittujen arvopäämäärien, tuotannollisen tehokkuuden eli ”produktiviteetin” paranemisen tai väestön työ- ja elinolojen kohentumisen päämäärien näkökulmasta onnistuneita sosiaalisia uudistuksia. Vaikutus nähtiin asiana, josta voitiin tehdä tilastojen avulla päätelmiä etukäteen, uudistuksia vielä valmisteltaessa. Esimerkiksi työväentilastoja kehittänyt August Hjelt käytti vaikutuksen ja kannattavuuden käsitteitä tällä tavoin:

”Meidän aikanamme, jolloin käytännöllisyys on kaikkialla voitolla, on tilastotieteen merkitys voittanut yhä yleisempää tunnustusta. Etenkin tutkimus- ja reformityössä yhteiskuntaelämän laajoilla alueilla on tilastotiede osoittanut olevansa hyödyllinen ja tuiki tarpeellinen palvelija. Vieläpä enemmänkin, sosiaalinen tilasto on usein, kun se on joutunut voimakkaihin ja älykkäihin käsiin, kulkenut edellä oppaana, opettajana ja johtajana yhteiskunnallisille reformitöille. Ne ovat sen kautta tulleet varjelluiksi epävarmasta hapuilemisesta, kokeilemisesta ja doktrinäärisistä mielijohteista. Niillä on tilastollisissa selvityksissä ollut selvä ja vakava pohja, mihin perustautua, ja niiden avulla on edeltäpäin voitu laskea toimenpiteiden vaikutus ja kannattavuus.” (Toisen työväenyhdistysten edustajain kokouksen pöytäkirja 1897, 140; ks. Alestalo 1973, 62–63.)

Sosiaalipoliittisessa keskustelussa tasapainoiltiin keskenään kilpailevien ideologia-suuntausten ja intressien välissä, ja uudistuspyrkimyksiä voitiin intressitahoista riippuen kritisoida vaikutuksiin vedoten joko vahingollisiksi tai riittämättömiksi. Eino Kuusi kiinnitti jo väitöskirjassaan huomiota mahdollisuuksiin kyseenalaistaa tai perustella sosiaalipolitiikkaa toimenpiteiden vaikutusten tai seurausten avulla. Hän pohdiskeli liberaalista aatesuunnasta tullutta kritiikkiä, joka kohdistui työttömyyden torjuntaan julkisin toimenpitein:

”Ensi kerran kun maassamme tapahtui, että erään kaupungin valtuusto myönsi määrärahan työttömyyden torjumiseksi, Turussa v. 1985, herätti se paikkakunnan sanomalehdissä hyväksymisen ohella myöskin vakavia epäilyjä toimenpiteen tarkoituksenmukaisuudesta, koska muka oli ryhdytty keinotekoisesti korjaamaan oloja alalla, millä niiden täytyisi kansantalouden lakien mukaan korjautua itsestään.” (Kuusi 1914, 2–3.)

Kun Kuusi hahmotteli 1920- ja 1930-lukujen vaihteessa sosiaalipolitiikan tutkimuksen tehtäviä, hän sisällytti niihin eri väestöryhmien intressien toteutumisen seurausten tai vaikutusten tarkastelun. Hän painotti tällaisen tiedon etukäteistä hankintaa uudistuksia valmisteltaessa. Hänen mielestään sosiaalipolitiikan tutkimuksen tehtävänä olisi

”1) selvittää, mitä voimassaolevien taloudellisten olosuhteiden muuttamis- ja kehittämisyrittämissä nykyään yhteiskunnassa vaikuttavilla eturyhmillä, intressipiireillä, on ja mikä voima ja merkitys niillä on kullakin; 2) osoittaa, mitä seurauksia näiden pyrkimysten toteuttamisesta olisi, mitkä edut siitä joutuisivat kärsimään ja mitkä hyötymään ja mikä vaikutus sillä olisi yhteiskunnan kokonaisuuden yleisetuihin; sekä 3) itsenäisestikin etsiä taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle yhteiskunnan yleisedun mukaisia päämääriä, osaksi vain teknillistä laatua olevia, joiden tarkoituksena on tehostaa olemassa olevien organisaatioiden toimintaa ja vähentää niiden välisiä hankauksia, mutta osaksi myös sellaisia, jotka vaikuttavat muutoksia olemassa olevaan organisaatioon, aiheuttaen siinä sosiaalisia ja tuotantoteknillisiä uudistuksia, sikäli kun ne ovat välttämättömiä, jotta lisääntyvän väestön ja sen paranevan hyvinvoinnin aiheuttamat suuremmat tarpeet saataisiin asianmukaisella tavalla tyydytetyiksi.” (Kuusi 1927; Eräsaari & Rahkonen 2001, 212–213.)

Kuusi pohti oppikirjassaan perusteellisesti tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien painoarvoa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa. Hänen mielestään

”– on täysin mahdollista tieteellisesti verrata keskenään jonkin järjestelyn, lain tahi 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 tosiasian rinnastamisesta. Eräät muutkaan yhteiskuntatieteet eivät voi välttää tutkimuksensa esineen arvostelusta tarkoituksenmukaisuusnäkökohdan mukaan.” (Kuusi 1931a, 32.)

Kuusen mielestä sosiaalipolitiikan yleinen normi, joka määräisi tahdon ja toiminnan olisi ”kansan menestys”, kansan jatkuva terve elämä, sillä ”siihen kätkeytyisi kaiken maailman siveellisyys, mitä yleensä on olemassa”. Se voisi toimia myös tutkimuksen lähtökohdana. Lisäksi tulisi arvostella, millaisia sivuvaikutuksia johonkin päämäärään pyrittäessä syntyy eli mitä tavoiteltava uudistus tulisi muissa arvoissa maksamaan. (Kuusi 1931a, 29–30.) Kuusi ottaa huomioon yhteiskunnallisen keskustelun sosiaalipoliittisten toimien sivuvaikutuksista toteamalla seuraavasti:

”Väitetään, että jos yhteiskunnan puolesta oloja liiaksi järjestetään ja teitä liiaksi tasoitetaan, ihmisten persoonallisuus ja elämäntarmo siitä kärsivät. Ihmiset, sanotaan, tulevat kaavamaisiksi tusinaihmisiksi, niinkuin ne yhteiskunnan toimenpiteet ovat kaavamaisia, joilla heistä huolehditaan. He menettävät osan työ- ja luomisintoaan, mikä kaikki lopulta on yhteiskunnallekin vahingoksi. Tämä vaara ei ole kokonaan kiellettävissä, ja sen tähden on vältettävä ajamasta sosialipoliittisia toimenpiteitä siihen suuntaan ja niin pitkälle, että tällä tavoin toisella taholla menetetään ne edut, jotka toisella taholla yhteiskunnankin hyväksi saavutetaan.” (Kuusi 1931a, 86.)

Kun Suomi oli jäänyt sosiaalivakuutuksen aikaansaamisessa Kuusen sanontaa käyttäen ”takapajulaksi”, hän tarkasteli erityisesti sosiaalivakuutuksen kehittämisen

perusteluita sen aikaansaamien vaikutusten avulla. Kuusen mielestä eri vakuutusmenetelmiin sisältyisi omia vaikutuksiaan, mutta lisäksi olisi mahdollista selvittää yleisesti sosiaalivakuutuksen myönteisiä vaikutuksia. Ensinnäkin sosiaalivakuutuksella kohennettaisiin työväestön taloudellista tilaa. Tämä merkitsisi myös työväestön terveydellisten olojen paranemista. Vakuutuksen avulla väestön keskuudessa osattaisiin turvautua ajoissa lääkärinapuun. Sosiaalivakuutuksesta muodostuva toimeentuloturva kohentaisi Kuusen mielestä olennaisesti väestön siveellistä ja henkistä tilaa. Kuusen mielestä sosiaalivakuutusta kehittämällä voitaisiin osoittaa varattomalle väestölle, että ”valtio ei ole ainoastaan välttämätön, vaan se on myös hyvää vaikuttava laitos”. (Kuusi 1931b, 717–721.) Samalla Kuusi kiinnitti huomiota sairaus- ja työttömyysvakuutuksen väärinkäytön mahdollisuuteen ja torjuntaan sekä mahdollisiin haittavaikutuksiin.

Tilastollinen järkeilytyyli

Tilastollinen järkeily otettiin laajaan käyttöön hallinnon käytännöissä 1800-luvun jälkipuoliskolla, mutta se syntyi jo aiemmin. Kvantitatiivisten menetelmien juuria on jäljitetty ensimmäisistä väestölaskennoista sekä tilastotoimen ja -tieteen historiasta. 1600-luvun jälkipuoliskolla vaikutti kaksi rinnakkaista suuntausta, brittiläinen poliittinen aritmetiikka sekä saksalainen yliopistostatistiikka. William Pettyn ja John Gauntin edustama poliittinen aritmetiikka perustui joukkoilmiöiden ja väestön numeraaliseen erittelyyn. (Alastalo 2005, 26–27.)

Theodore Porter (1995) ei yhdy yleiseen väitteeseen, jonka mukaan tilastolliset menetelmät saivat keskeisen aseman yhteiskuntatieteissä ja poliittisessa päätöksenteossa luonnontieteiden tutkimusidealin laajan hyväksynnän myötä. Sen sijaan Porter korostaa tilastollisten kuvausten asemaa yhteiskunnallisten toimijoiden vuorovaikutuksen välineenä. Hänen mukaansa tilastojen kehittämisessä on ollut kyse etäisyyden teknologian aikaansaamisesta. Tilastoinnin avulla tuli mahdolliseksi tuottaa objektiiviseksi hyväksyttävissä olevaa tietoa, tehdä sekä tiedon tuottajat, käyttäjät ja kohteet anonyymeiksi ja persoonattomiksi ja vähentää henkilökohtaisten näkemysten ja mieltymysten painoarvoa politiikanteossa.

Kvantifioinnin yhteiskuntapoliittiset seuraukset tiivistyvät Porterin (1995, 74–78) mielestä kolmeen asiaan. Ensinnäkin kvantifioinnin kehittyminen merkitsi paikallisten yhteisö- ja kulttuurirajojen ylittämisen mahdollisuutta. Tilastollinen tieto ei sitoudu tietäjiinsä tai käyttäjiinsä vaan sen voi tuottaa tai hyödyntää periaatteessa kuka tahansa. Toiseksi kvantifiointi mahdollisti ihmisten tarkastelemisen luokkina eikä yksilöinä. Siten sen avulla voitiin painaa moraaliset tuntemukset syrjään ja aikaansaada aikaisempaa ”objektiivisempaa” päätöksentekoa. Tilastollinen tieto on vähentänyt tarvetta läheisessä vuorovaikutuksessa syntyvään tietoon ja henkilökohtaiseen luottamukseen. Kolmanneksi kvantifioinnin kehittyminen mahdollisti julkisten toimenpiteiden kohdentamisen väestöön. Numeroiden avulla tuli mahdolliseksi muuttaa ihmiset väliintulojen kohteiksi, joita voidaan käsitellä. ”Hyvän tahdon” ja numeraalisen tiedon pohjalta voitiin tavoitella vähäosaisten väestöryhmien suojelua.

”Objektiivinen tieto” edellytti näin ollen kaikkien tiedonmuodostuksen osapuolten objektivointia. (Vrt. Eräsaari 1986; Rose 2000, 197–232.)

Kun tilastollinen järjely tuli sosiaalipoliittisen arvostelemisen tueksi, se merkitsi uudenlaista vuoropuhelun apuvälinettä sosiaalipoliitikkojen keskinäisessä ja ”yhteiskuntaan” suuntautuvassa toiminnassa. Esimerkiksi professori Hannes Gebhard, historiasta väitellyt maaseutuväestön tutkija, painotti 1800-luvun lopulla tilastoja vuorovaikutuksen keinona:

”Ennen kuin valtio kuitenkin voipi ryhtyä maalaisolojamme rasittaviin epäkohtiin todellisia, pysyviä parannuksia aikaansaamaan, eikä vain epämääräisiä kokeita tekemään, täytyy sen saada tarkka tieto asioista. Sillä ei asiata auteta, jos tehdään parannusehdotuksia teorioijien ja rajoitettujen persoonallisten kokemusten nojalla, täytyy ensiksi saada kokonaiskuva oloista, kuva josta näemme sekä valo- että varjopuolet, ja vasta sellaiselle pohjalle voipi rakentaa luonnollisia reformeja. Tällaisia tilastoja voipi ainoastaan hyvä virallinen tilasto ja tiedustelu hankkia. ”Antakaa meille hyvä tilasto, niin me teemme hyvää politiikka”, on eräs aikamme valtiomies sattuvasti lausunut.” (Gebhard 1895, 13–14; Alestalo 1973, 29; Alapuro & Alestalo 1992, 87.)

Jotta tilastot ja selvitykset toimisivat Porterin kuvaamalla tavalla ”todistuskappaleina” (Haatanen & Suonoja 1992, 65) väestöryhmien oloista ja niiden epäkohdista, niiden tuli täyttää tiettyjä edellytyksiä, jotta tieto katsottaisiin objektiiviseksi. Tiedon hankinnassa luotettiin välittömiin havaintokokemuksiin. Tiedonkeruun tuli kuitenkin olla huolellista, yksityiskohtaista ja tarkkaa. Matti Alestalo (1973) on kuvannut keinoja, joiden avulla väestön olosuhteita käsittelevien kuvausten luotettavuus varmistettiin. Pidettiin tarpeellisena tuntea paikallisia oloja ja vahvistaa väestön luottamusta tiedonkeruuta kohtaan. Tutkijat saattoivat esimerkiksi yöpyä paikkakunnilla tai käyttää kirjoitustaitoisia maallikoita tietojen kerääjinä. Tietoa hankittiin havainnoiden, kyselytutkimuksin ja tyyppimonografioin. Samoin käytettiin arkistoja, tilikirjoja ja isäntien tiedonantoja. Kootut aineistot ja laskelmat tarkistettiin perusteellisesti.

Valistuneen sivistyneistön varassa

Sosiaalipoliittisen keskustelun puhujia olivat valistuneet henkilöt politiikan, hallinnon ja tutkimuksen piiristä. He edustivat eräänlaista mandariiniluokkaa, jolla oli sosiaali-tieteiden kehittyessä ratkaiseva asema useissa Euroopan maissa, kuten Saksassa ja Ranskassa. (Lee & Raban 1988, 48–52; Wagner 1989, 509–511; Alapuro & Alestalo 1992, 110–111.) Selvityksiä ja tutkimuksia tehtiin ensin yhdistyksissä, sittemmin laajentuvassa valtionhallinnossa ja vasta myöhemmin yliopistoissa. Vanhasuomalainen puolue oli tärkein yhteiskunnallinen eliitti, joka edisti selvitystoimintaa. Se muodostui virkamiehistä ja tutkijoista, ja talouselämän edustajat ja vanha aristokratia lähes puuttuivat sen jäsenistöstä. (Alestalo 1973, 71–72.) Tutkimusten ja selvitysten institutionaaliseksi ympäristöksi muodostui aluksi Yrjö-Sakari Yrjö-Koskisen lähipiirissä vuonna 1884 perustettu Kansantaloudellinen yhdistys. Sen toiminnassa keskityttiin

ensin maaseutuväestön ja myöhemmin kaupunkiväestön oloihin. Yhdistyksen jäsenet olivat virkamiehiä, poliitikoita ja tutkijoita, eikä yhdistyksessä ollut liike-elämän edustusta. Yhdistys oli poliittisesti lähellä vanhasuomalaista puoluetta, joka hyödynsi sen asiantuntemusta. (Alestalo 1973, 12–15 ja 54.)

Valtion ja sosiaalitutkimuksen kiinteä yhteys ilmeni komitealaitoksen toiminnassa. Komiteatyöskentelyn yhteydessä muotoiltiin tiedon tarpeita, joita liittyi uudistusten valmisteluun, ja hankittua tietoa hyödynnettiin. Konkreettisen sosiaalitutkimuksen aikaansaamia tuloksia hyödynsivät 1900-luvun alussa ainakin tilattoman väestön alakomitea, työväenvakuutuskomitea, invaliditeettivakuutuskomitea, agrariakomitea sekä työttömyysvakuutuskomitea (Lampinen 2002).

Konkreettista sosiaalitutkimusta vakiinnutettiin vähitellen useilla tavoilla. Tilastoviraston perustaminen vuonna 1865 edisti väestöön kohdistuvaa selvitystoimintaa. Vuonna 1917 perustettiin sosiaaliministeriö (senaatin sosiaalitoimituskunta) pilkkomalla sosiaaliasian esittely senaatin kauppa- ja teollisuustoimikunnasta uudelle ministeriölle. Sosiaalitutkimuksen kannalta ratkaisevaa oli kahden uuden keskusviraston, sosiaalihallituksen ja asutushallituksen, perustaminen vuonna 1917. Molempiin perustettiin tutkimustoimistot, ja niiden tehtävät liittyivät aluksi itsenäistymisen ja kansalaissodan jälkeisten uudistusten selvittämiseen. Tutkimuksen ja tilastoinnin asema sosiaalihallinnossa oli ensin epävarma useiden hallintomuutosten johdosta. Maailmansotien jälkeen tutkimustoiminta vakiintui valtionhallinnossa, ja Kansantaloustieteellisen yhdistyksen merkitys vähentyi. Vuonna 1908 perustettu Suomen sosialireformiyhdistys muutettiin Sosiaalipoliittiseksi yhdistykseksi vuonna 1932. (Alapuro 1973, 1–3; Alestalo 1973, 9 ja 75; Alapuro & Alestalo 1992, 78–79; Haatanen & Suonoja 1992, 64–65.)

Varhaiset sosiaalipolitiikan tutkimuksen edistäjät olivat siis hallinnon ”tutkivia virkamiehiä” sekä esimerkiksi kansantaloustieteen, tilastotieteen ja historian professoreita. Tarkkaa työnjakoa tiedon tuottajiin ja hyödyntäjiin ei ehkä välttämättä ollut, kun tiedon tuottajat olivat usein samoja henkilöitä tai toimivat samoilla yhteiskunnallisilla areenoilla kuin tiedon hyödyntäjät. Selvitystoiminta oli politiikka- ja käytäntölähtöistä. Poliittis-hallinnolliset tietotarpeet ohjasivat esimerkiksi sosiaaliministeriön tutkimusta käytännönläheiseksi (Haatanen & Suonoja 1992, 65). Sosiaalipolitiikan opetus alkoi Suomessa 1925 Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa Eino Kuusen johdolla, ja toisen maailmansodan jälkeen saatiin Helsingin yliopistoon ensimmäinen sosiaalipolitiikan professuuri.

Tiedon ja hallinnan erillisyyteen

Kyösti Urposen (1979a, 61 ja 1983a, 15) mukaan käytännön, oppiaineen ja tieteenalan kolmijakoa ei ollut sosiaalipoliittisen diskurssin alkuvaiheissa. Ei tehty jyrkkää jakoa sosiaalipolitiikan tieteen ja käytännön edustajien tai tiedon tuottajien ja hyödyntäjien kesken, vaan heidän toimintansa nivoutui toisiinsa. Monien seikkojen vuoksi, mutta ennen kaikkea sosiaalipolitiikan tiedeluonteeseen kohdistuneen kritiikin seurauksena tutkimuksen ja muiden toimijoiden työnjako vähitellen vahvistui. Sosiaalitutkimuksella ja -tilastoilla tavoiteltiin yksityiskohtaista ja poliittisista painolasteista puhdasta,

päätöksentekoa palvelevaa tietoa. Tiedontuotannossa alettiin kuitenkin nähdä pulmia, jotka liittyivät sosiaalitutkimuksen asemaan suhteessa politiikkaan ja hallintoon. Enninnäkin selvitysten laatijat saivat havaita uudistusten jääneen yleensä toteutumatta. Sosiaalivakuutuksen aikaansaaminen viivästyi maassamme siinä määrin, että vuonna 1937 tehtyyn kansaneläkelain säätämiseen saakka tapaturmavakuutus jäi ainoaksi vakuutuksen muodoksi (Jauho 2004, 74).

Selvitystoimintaa kahlehtivat myös käytännön esteet. Sosiaaliministeriön sosiaalisen tutkimustoimiston päällikön Leo Harmajan tiedetään pitäneen tärkeänä tieteellisiä erikoistutkimuksia. Niukat voimavarat ja tutkijakoulutettujen vähyys rajoittivat toiminnan tilastoihin, joilla oli myös tapana viivästyä. Huomattiin tiedon hyödyntämisen yksi perusongelma: tilastojen ja selvitysten käyttö uudistuksia valmisteltaessa ei onnistunut, kun tulokset saatiin vasta poliittisten ratkaisujen jälkeen. Osoittautui tarpeelliseksi erottaa tilastojen laadinta tutkimustyöstä. (Alapuro & Alestalo 1992, 117–118; Haatanen & Suonoja 1992, 64–68.)

Lisäksi kansantaloustieteessä vähentyi tiedonhalu yhteiskunnallisiin oloihin liittyviin tutkimusaiheisiin. Kansantaloustieteen historiallinen koulukunta oli painottanut taloushistoriallista ja sosiaalipoliittista näkökulmaa, mutta 1920-luvulla tämä suuntaus alkoi heiketä. Sosiaalipoliittisessa keskustelussa ei siten voitu enää tukeutua tähän valtakirjaan, ja taloustiede ja sosiaalipolitiikka alkoivat eriytyä toisistaan. (Alapuro & Alestalo 1992, 117–118.) Sosiaalitutkimuksen eteneminen kahdella suunnalla, westermarckilaisena sosiologiana ja konkreettisena sosiaalitutkimuksena, piti sosiaalitieteiden kentän hajanaisena. Tässä tilanteessa esimerkiksi Harmaja kiinnitti huomiota sosiologiaan ja toivoi, ”että mikäli tutkimustyön tuloksista odotetaan käytännöllistä hyötyä yhteiskuntaelämässä, olisi suotavaa, että sosiologienkin taholta entistä enemmän kohdistettaisiin huomiota nykyajan yhteiskuntaoloihin.” (Harmaja 1943/2001; ks. Eräsaari, Rahkonen 2001, 45; Haatanen & Suonoja 1992, 65).

Kiista arvottamisesta

Sosiaalipolitiikan luonteeseen tieteenä kohdistui epäilyjä. Suomessakin jouduttiin pohtimaan tutkimuksen arvovapauskiistaa, joka oli kehkeytynyt Verein für Sozialpolitik -yhdistyksen piirissä. Saksassa väittely johti siihen, että sosiologinen tutkimus erottautui yhdistyksestä, ja perustettiin sosiologiyhdistys vuonna 1909. Tämän sosiaalireformistista suuntausta neutraalimman, ”arvovapaaksi” ymmärretyn suunnan tunnetuin edustaja oli Max Weber. Hän vaati arvoista puhdistettua yhteiskuntatiedettä ja halusi osoittaa, ettei tieteellinen tutkimus voi osallistua sosiaalipolitiikan päämääriä koskevaan keskusteluun. Hänen mielestään vain sen tutkiminen on oikeutettua, miten päämäärät voidaan saavuttaa. Weberin mielestä Vereinissa toimivien keskuudessa arvot ja tosiasiat sekä tiedemiehen ja poliitikon roolit olivat menneet pahasti sekaisin keskenään. (Urponen 1979b, 23; Eräsaari & Rahkonen 2001, 30–33.)

O. K. Kilpi esitteli saksalaista keskustelua vuonna 1915 kirjoittamassaan artikkelissa. Hän otti tarkastelunsa lähtökohdaksi väitteen siitä, että kansantaloustiede oli liian suuressa määrin joutunut ”politiikan palvelevaksi neitseeksi” (Kilpi 1915/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 165). Kilpi jäsensi kiistan perusongelman seuraavasti:

”Kansantaloustiede on sellaisena kuin katederi- ja valtiososialismi sitä on harjoittanut, ehkä liian vähän rajoittunut tutkimaan ja toteamaan yksistänsä sitä, mitä todellisia ja sosiaalisia oloja ja ilmiöitä on olemassa, ja niiden syy-yhteyksiä. Mikä kuitenkin lähinnä, ja – kuten väitetään – yksistänsä olisi tieteen tehtävä. Vaan se on sitä paitsi – niin kuin muuten sitä edeltäneetkin koulukunnat, mutta vielä suuremmassa määrin kuin ne – pyrkinyt myöskin esittämään sitä, kuinka asian ja olojen pitäisi olla. Mikä taas kuuluu lähinnä politiikan tehtäviin.” (Kilpi 1915/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 165.)

Kilpi pohti kritiikin vaikuttimia, ja arveli, että kyseessä saattaisi olla ”liike, joka on saanut vaikutusta niiden piirien taholta, suurkapitalistien yrittäjäpiirien taholta nykyisessä yhteiskunnassamme, jotka intressisyistä karsaasti suhtautuvat nykyaikaisen valtiovallan ja kansantalousopin työväenystävällisiin pyrkimyksiin”. (Kilpi 1915/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 165.) Kilven mielestä kuhunkin aikakauteen sisältyy useanlaisia ihanteita ja päämääriä. Hän piti 1910-luvulla ajankohtaisena kolmea, keskenään kilpailevaa arvoperustaa. Ne olivat alempien kansanluokkien aseman kohottamista ja luokkavastakohtien tasoittamista painottava ”eettillis-uskonnollinen” ideaali, luonnollista valintaa painottava ”aristokraattinen ja rotuhygieeninen” ideaali sekä liberalismiin ajatuksiin perustuva taloudellinen ideaali, ”produktiviteetti”. Kilpi toi samalla keskusteltavaksi kysymyksen tutkijan arvoista ja position ottamisen mahdollisuuksista. Tutkijayhteisön hajoamisen pelossa hän ei pitänyt tällaista position valitsemista suotavana:

” – jos lähtökohdat arvostelussa, ideaalit ja päämäärät ovat näin erilaisia, voidaan arvopäätelmien, ja talous- ja sosiaalipoliittisten vaatimusten tekemisessä tulla aivan vastakkaisiin tuloksiin. Tieteen nimissä esitetään sen vuoksi aivan vastakkaisia arvostelmia ja olojen korjaamiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan aivan vastakkaisia talous- ja sosiaalipoliittisia reseptejä ja ohjenuoria.” (Kilpi 1915/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 167.)

Kilpi päätyi siten korostamaan yhteiskuntatutkimuksen välinerationaalialuonnetta:

”Kansantaloustiede ei voi itse tuottaa normeja, ideaaleja ja päämääriä. Se ei voi sanoa käytännölliselle politikoitsijalle, lainlaatijalle: nämä ovat ne tieteellisesti oikeat ja näitä on seurattava, näihin päämääriin on pyrittävä. Mutta kansantalousopin ei silti tarvitse luopua kaikista ohjeista. Kansantalousoppi voi antaa valaistusta siitä, millä keinoilla millä välikappaleilla voidaan ja millä ei voida määrättyihin päämääriin päästä, jos niihin tahdotaan pyrkiä. Kansantaloustiede voi sanoa myös, mitä sivuseurauksia, asianomaisten ei toivomia seurauksia, liittyy mukaan, jos määrättyihin päämääriin määrättyillä keinoilla pyritään. Toisin sanoen se voi siis sanoa, millä kustannuksilla tietyt talous- ja sosiaalipoliittiset päämäärät on saavutettavissa.” (Kilpi 1915/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 179.)

Eino Kuusi käsitteli tutkimuksen arvottamisen mahdollisuuksia kymmenisen vuotta myöhemmin ilmestyneessä artikkelissa. Hänen lähtökohtanaan oli erottaa teoreettiset

ja praktilliset kategoriat toisistaan. Edellisissä olisi kyse siitä, mikä on tosiasian kanssa yhtäpitävää ja mikä ei. Jälkimmäiset koskisivat sitä, mikä on katsottava hyväksi, suotavaksi tai tavoiteltavaksi, mikä pahaksi tai vastustettavaksi. Edelliset olisivat tiedon ja jälkimmäiset tahtomisen asioita. Kuusi piti asianmukaisena kritiikkiä, jonka mukaan ”kansantaloustieteen tutkijain piirissä on tieteen nimissä ja sen maineen kustannuksella harjoitettu kaikenlaisissa ohjelma- ja lainparannuspuuhissa liian keveätä politikointia.” Hänen mielestään tutkijan tulisi aina mainita, milloin hän toimii tiedemiehenä ja milloin poliitikkona. (Kuusi 1927/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 198–199 ja 212.) Hän tiivistä sanottavansa seuraavasti:

”Tieteellinen talous- ja sosialipolitiikka siis kyllä voi esittää toiminnan ohjeita, vaatimuksia, ja yhdentekevää on, pukeeko se lauseensa muotoon, jos tehdään niin ja niin, ovat seuraukset sen ja sen suuntaiset, vai enemmän ”tahtoa” ilmaisevaan muotoon: jos tahdot sitä ja sitä, tee niin ja niin. Mutta yksi asia on tällöin muistettava: nämä ohjeet ja vaatimukset voivat aina olla ainoastaan varsin yleisiä; konkreettisiin yksityistapauksiin tieteellinen talous- ja sosialipolitiikka ei puutu. Niiden eri tapauksissa erilaisten vaikeuksien voittamisen, joita vaatimusten yksityiskohtainen soveltaminen käytäntöön kohtaa, se jättää käytännöllisen politiikan asiaksi; tässä rajoitetussa mielessä kriittisen suunnan edellä esitetyt väitteet kyllä pitävät paikkansa.” (Kuusi 1927/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 201.)

Arvovapauskeskustelussa kiinnitettiin pääpaino sosiaalipolitiikan tutkimuksen suhteeseen politiikan, hallinnon ja talouden toimijoihin eikä niinkään väestöön. Kuusi tuli tosin koskettaneeksi tätä asiaa muistuttaessaan arvostelua sisältyvän tutkimusprosesseihin:

”Vaikka tutkija kuinka tarkoin tahansa rajoittuisi pelkän tosiasian esittämiseen ja kausaaliyhteyksien selvittämiseen, missään tapauksessa hän ei itse tutkimuksensa olennaisimmassakaan kohdassa voi välttää arvostelun käyttämistä. Kun yksityisilmioiden kirjavasta moninaisuudesta abstraheraamalla luodaan teoreettisia väitteitä, ei tämä voi tapahtua muuten kuin käyttämällä arviointia, joka pitää paikkansa vain määrätyn edellytyksin. Tällaiseen perustuu ilmiöiden tyypillisiä muotoja ja keskinäistä yhteyttä esittävä teoreettinen tiede. Itse tieteellinen kritiikki, jonka tutkimustyössä tulee olla ylinnä, on juuri arvostelua. Tutkija ei voi koskaan esittää kaikkia tutkimusesinettään koskevia tosiasioita, vaan hänen tulee niitä yhdistellessäänkin toimittaa valinta. Häntä johtaa siinä kyllä tieteellinen omatunto, ja hän voi kuvitella tekevänsä työnsä objektiivisesti, mutta hän ei voi estää sitä, että toinen tutkija voi syyttää hänen aineiden käyttöönsä subjektiiviseksi. Subjektiivisuuden momentti on tällaisessa työssä aina mukana. Mutta, sanoo Herkner, arviointi, joka jää salaiseksi, jota ei ilmausuta, on tieteellisessä suhteessa oikeastaan vaarallisempi kuin sellainen, joka julkisesti ilmaistaan. Jälkimmäisen voi lukija tahi kuulija tarpeen vaatiessa oikaista, mutta edellistä laatua olevat arvioinnit voi oikaista ainoastaan toinen tutkija, joka tuntee lähteet.” (Kuusi 1927/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 211.)

Kuusi viittasi tällä tavoin ihmisten arkimaailmaan, josta tutkija tietoa kerätessään ”abstraheraa” tulkintoja ja johtopäätöksiä. Kuusen esiintuomasta asiasta, havaitsemisen arvo- tai teoriapitoisuudesta tuli myöhemmin yhteiskuntatieteissä tärkeä metodologisen keskustelun kohde (Raunio 1999, 205–207). Kuusi mainitsi myös toisen näkökohdan, jota on sittemmin alettu painottaa:

”Sen, miten tieteellinen talous- ja sosialipolitiikka tutkii, on määrä saada päätöksensä käytännössä. Tälle tieteelle ei riitä, että sen tulokset myönnettäisiin teoriassa oikeiksi, vaan ne haluavat tulla verifoiduksi elävän elämän todellisuudessa. Ainoastaan sikäli, kuin tämä tapahtuu ja talous- ja sosialipoliittinen tutkimus siten edistää yhteiskunnassa tapahtuvaa kehitystä siihen suuntaan, joka vastaa tämän tutkimuksen normiksi hyväksytyjä ylimpiä päämääriä, se on täyttänyt tarkoituksensa.” (Kuusi 1927/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 213.)¹⁴

Kun kansantaloustieteilijät alkoivat ottaa välimatkaa sosiaalipoliittisiin kysymyksiin, tämä askarrutti vielä 1940-luvulla Leo Harmajaa. Hänestä se johtui siitä, että tutkijat olivat menneet tieteen nimissä antamaan subjektiivisia lausuntoja ristiriitaisista päivänkysymyksistä. Harmajan mielestä tällainen tapa esittää arvopäätelmiä oli kylläkin ymmärrettävää, ”koska muuten tutkimustyön tulokset jäisivät kovin vähäpätöisiksi” (Harmaja 1943/2001; ks. Eräsaari & Rahkonen 2001, 256–257.) Harmaja arveli kuitenkin mahdolliseksi sen, että olisi olemassa joitakin sellaisia arvoja tai normeja, jotka olisivat ensisijaisia muihin arvoihin ja normeihin nähden. Omana kantanaan hän totesi:

”Omasta puolestani voinen tästä sosiaalipoliittisten kysymysten tutkimuksen kannalta vaikeasta pulmasta lausua, että täysin yleispätevästi, tieteellisen objektiivisesti, pitäisi voida, mikäli asia on vain saatu selväksi, vastata kysymykseen, onko joku tapahtuma, joku menetelmä sopusoinnussa sen ihmisen pyrkimyksen kanssa, jonka tarkoituksena on erilaisten välineiden hankkiminen erilaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, vai onko se jossakin suhteessa, syystä tai toisesta, tämän pyrkimyksen kanssa ristiriidassa. Näin ollen pitäisi, mitä nimenomaan sosiaalipoliittikan tehtäviin tulee, voida täysin puolueettomalla tavalla tutkia erilaisten toimenpiteiden vaikutuksia eri suhteissa”. (Harmaja 1943/2001; Eräsaari & Rahkonen 2001, 257.)

Arvovapauskiistassa oli siis kyse siitä, miten sosiaalipoliittisen ja -tilastollisen tutkimuksen tietokäytännöt liittyisivät muihin yhteiskunnallisiin käytäntöihin, miten toimittaisiin suhteessa erilaisiin yhteiskunnallisiin toimijoihin ja voitaisiinko ehdottaa

¹⁴Kuusi nosti siis esille saman asian kuin Charles Taylor, Bruno Latour sekä Ian Hacking: yhteiskuntatutkimukselle on ominaista ja luonnontieteistä poikkeavaa se, että sen tulosten merkitys määräytyy yhteiskunnan ja tutkimuksen myöhemmissä käytännöissä. Myös Kyösti Urponen on kiinnittänyt tähän asiaan huomiota. Hänen mukaansa luonnontieteissä empiiriset tosiasiat korjaavat ja muokkaavat teorioita. Yhteiskuntatieteissä teorioiden ja empiiristen tosiseikkojen välillä vallitsee molemminpuolinen riippuvuus. Tämä voi ilmetä siten, että tutkimuksen herättämä tietoisuus voi muuttaa kohteen käyttäytymistä. Siten teorioiden sisältö voi oleellisesti muuttua tai ensin havaitut säännönmukaisuudet kadota. (Urponen 1979b, 31.)

yhteiskunnan kehittämiseen päämääriä ja tavoitteita ja esittää uudistuksia. Ongelmaa voi luonnehtia myös siten, että sosiaalipolitiikan tutkijat törmäsivät tieteenfilosofian peruskysymykseen tosiasioiden ja arvojen suhteesta. Humeen giljotiinin mukaan tosiasiaväitteistä ei voida johtaa arvoarvostelmia. Urposen tutkimuksen mukaan tutkijat olivat toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan asti epätietoisia siitä, miten suhtautua arvovapauskeskusteluun ja Weberin argumentteihin. Logiikan näkökulmasta sosiaalipolitiikan arvostelijat olivat ehkä oikeassa: väite- ja arvolauseiden välillä valitsee raja. Kriitiikin hyväksymisen katsottiin kuitenkin vievän jotain oleellista sosiaalipolitiikasta ”reformitieteenä”. Armas Nieminen vei sosiaalipolitiikan tutkimusta 1950-luvulla voimistuneen loogis-empiirisen tiedekäsityksen suuntaan korostaen samalla tutkimuksen merkitystä sosiaalipolitiikan käytäntöjen kehittämisessä. Nieminen aloitti myös keskustelun teoreettisten tai ”puhtaiden” tieteiden sekä sovellettujen tieteen erottelusta, ja tätä keskustelua käytiin 1970- ja 1980-luvuille saakka. (Urponen 1979b ja 1983a, 16–23.)¹⁵

Tapausesimerkki: Kunnallinen lastensuojelutyö sosiaalisen sopeutumisen edistäjänä

Halu tietää lastensuojelutyön tuloksista

”Vaikka kunnalliset viranomaiset ovat jo yli vuosisadan ajan harjoittaneet maassamme vähäosaisten lasten kasvatustyötä ja vaikka kasvatettavien luku on noussut merkittäviin määriin, ei tämän työn tuloksia ole tähän mennessä empiirisesti selvitetty. Useiden ammattiveljeni lailla olen kuitenkin joutunut työssäni monessa otteessa toteamaan, miten välttämätöntä lastensuojelutyön tähänastisten tulosten tunteminen olisi.” (Salo 1956, 5.)

Reino Salo (1920–1988) perustelee tällä tavoin lastensuojelutyön tuloksiin kohdistuvaa tiedonhaluaan vuonna 1956 tarkastetussa sosiaalipolitiikan väitöskirjassa ”Kunnallinen lastensuojelutyö sosiaalisen sopeutumisen kasvattajana”. Hän teki myös aiheesta jatkotutkimuksen (Salo 1959). Salo toimi lastensuojelu- ja sosiaalijohtajana Vaasassa vuosien 1949 ja 1966 välisen ajan. Vuonna 1966 hänet nimitettiin Tampereen yliopistoon perustettuun sosiaalihuollon apulaisprofessorin virkaan. Neljä vuotta myöhemmin hänet kutsuttiin professoriksi, ja tätä virkaa hän hoiti eläkkeelle jäämiseensä, vuoteen 1979 saakka. Salo tutki lastensuojelun ohella huoltoapua ja alkoholiongelmia ehtien tehdä työuransa aikana kaikkiaan 36 julkaisua. (Professori Salon painetut julkaisut 1981; Mäntysaari & Pösö 2005, 386.)

Mikko Mäntysaari ja Tarja Pösö (2005) ovat pohtineet Salon tuotantoa ja asemaa sosiaalityön tutkimuksessa. He tuovat esiin syitä siihen, miksi Salo on jäänyt unoh-

¹⁵ Charles Taylor (1990, 59) on pohtinut kysymystä, onko arvojen ja tosiasioiden erottaminen toisistaan ylipäänsä tarkoituksenmukaista. Tämän jaottelun mukaan otaksutaan, että arvoja koskevia uskomuksia voidaan selvittää objektiivisesti. Ajatellaan, että arvoista on mahdollista tuottaa tosiasioita, mutta ei päinvastoin. Toisaalta myönnetään kuitenkin, että arvot vaikuttavat havaintoihin.

duksiin sosiaalityön oppihistoriassa. Sosiaalihuoltoa ei ole enää olemassa yliopistolisena oppiaineena eikä oikeastaan edes yhteiskunnallisena toiminta-alueena¹⁶. Salon tutkimusote oli järjestelmälähtöinen, ja hän tarkasteli ihmisten ongelmia asiakkuuksina. Salon työtoverit olivat kiinnostuneita sosiaalihistoriallisesta otteesta, mutta Salo suosi kvantitatiivista, empiiristä tutkimusta. 1970-luvulta alkaen tilastolliset menetelmät alkoivat menettää suosiotaan yhteiskuntatutkimuksessa, ja kiinnostus siirtyi laadullisiin menetelmiin.

Varhaisessa sosiaalipolitiikassa pureuduttiin 1800- ja 1900-lukujen molemmin puolin laajoihin väestöryhmiin kohdistuvien kollektiivisten toimien aikaansaamiseen. Konkreettinen sosiaalitutkimus tilastollisine järjelytyyleineen otettiin käyttöön tämän mahdollistamiseksi. Salon tutkimus ajoittuu toisen maailmansodan jälkeiseen Suomeen, jolloin haluttiin kehittää sosiaalilainsäädäntöä sotien aiheuttamien menetysten korvaamiseksi. Tutkimus on myöhemmältä ajalta kuin konkreettisen sosiaalitutkimuksen valtakausi.¹⁷ Se ilmentää toisen maailmansodan jälkeisiä yhteiskunnallisia muutospyrkimyksiä, joiden perusteella yksilöiden ja perheiden sopeuttamisen ja itsehallinnan edistämisen päämäärät tulevat keskeiseksi. Salon tutkimuksesta ilmenee uuden ja vanhan jännitteisyys. Hänen tutkimuksensa kuvastaa uudenlaista sosiaalipoliittisten toimien tuloksiin ja vaikutuksiin suuntautuvaa tiedonhalua. Toisaalta siitä voidaan jäljittää myös varhaisen sosiaalipolitiikan diskurssin yhteydessä muodostuneiden tietokäytäntöjen käsitteitä ja menettelyitä. Siinä selvitetään sosiaalipolitiikan tarkoituksenmukaisuutta, tarkastellaan yksilön ja yhteiskunnan etujen yhteensovittumista ja siinä suuntaudutaan erityisellä tavalla lastensuojelun ”ainekseen”. Salo tekee tilastollista tutkimusta, mutta hän tuntuu myös aidosti välittävän tutkimistaan ihmisistä.

Salon tehdessä väitöskirjaansa perhepolitiikka ja lasten kasvuolot olivat Suomessa huomion kohteena. Maahan oli vuonna 1937 saatu sosiaalihuollon erityislainsäädäntö, ja 1940- ja 1950-luvuilla kehitettiin sosiaaliavustuksia. Köyhäinhoidon perinteistä poiketen niitä alettiin suunnata väestöryhmille ja lapsiperheille ilman yksilöllistä tarveharkintaa. Äitiysavustusta koskeva laki tuli voimaan vuonna 1937 ja lapsilisää ja sotilasavustusta koskevat lait vuonna 1948. Lisäksi alettiin tukea lapsiperheiden kodinperustamisen ja asumisen kustannuksia ja saatiin aikaan kunnalliset äitiys- ja lastenneuvolat. (Auvinen 1974, 73–105.) Kunnallinen huoltotyö alkoi siirtyä luot-

16 Sosiaalihuollon käsite on nykyisin lähes väistynyt kielenkäytöstä. Tällä hetkellä puhutaan tarkoituksesta riippuen useimmiten sosiaalialasta, sosiaalipalveluista tai sosiaalityöstä. Kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin selvitysmiesraportin mukaan sosiaalihuollolla voidaan tarkoittaa lainsäädännössä kunnille säädettyjen toimintojen kokonaisuutta, joka kattaa sosiaalipalvelut ja osan sosiaaliavustuksia, kuten elatustuen, lasten kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen sekä toimeentulotuen. Sosiaalialaan sisältyvät kunnallisen sosiaalihuollon lisäksi järjestöjen sosiaalipalvelut ja sosiaalityö, yksityisen sektorin tuottamat sosiaalipalvelut sekä muut kunnan ja valtion toiminnot, jotka tähtäävät sosiaalisen toimintakyvyn parantamiseen ja ongelmien ehkäisyyn esimerkiksi terveydenhuollossa, koulun oppilashuollossa, työhallinnossa ja vankeinhoidossa. (Heikkilä & Kaakinen & Korpelainen 2003, 14.)

17 Arvioinnin kehityksen kannalta konkreettisen sosiaalitutkimuksen ja tarkastustoiminnan yhteys on kiintoisa asia, sillä valtiollisen ohjauksen historia sosiaalihuollossa liittyy kiinteästi tarkastukseen. Köyhäinhoidon ensimmäinen valtion virkamies oli Gustav Adolf Helsingius, joka toimi vaivahoidon tarkastajana vuosina 1888–1915. Helsingius tutustui Suomen ja muiden pohjoismaiden köyhäinhoitoon ja työlaitoksiin sekä Elberfeld-järjestelmään Saksassa (Kananaja 1977, 32–33). K. F. Kivekkään (1910) selostus Elberfeldin järjestelmästä on myös kiinnostava dokumentti ”yleisestä asevelvollisuudesta sodassa köyhyyttä vastaan”, kerjuuseen puuttumisen yrityksistä.

tamushenkilöiltä koulutetuille työntekijöille. Salo pohtii kaikkia näitä muutoksia tutkimustehtävänsä määrittelyn yhteydessä.

Salo on kiinnostunut lastensuojelun sijaishuollon kohteeksi päätyneestä ”lapsiaineksesta”, kuten hän asian määrittelee. Huostaanotettujen määrä vaihteli Suomessa 1940-luvulla 15 000:stä 26 000:een henkilöön, joten kyse oli tärkeästä yhteiskunnallisesta kysymyksestä. Saloa askarruttaa, onko lastensuojelun sijaishuolto lasten elämässä sosiaalipoliittisesti tarkoituksenmukaista. Hänen mukaansa se edellyttäisi, että

”olisi kyettävä saamaan tyydyttävä käsitys siitä, miten lastensuojelutoimenpiteitten kohteeksi joutuneet henkilöt todennäköisesti ja keskimääräisesti olisivat elämässä selviytyneet, jos lastensuojelutoimenpiteisiin ei heidän kohdallaan olisi lainkaan ryhdytty.” (Salo 1956, 11–12.)

Salo tarkoittaa lastensuojelutyön vaikutuksella sen sosiaalipoliittista tarkoituksenmukaisuutta. Kysymykset, joihin Salo etsii vastauksia, ovat: 1) millaisista sosiaalisista oloista tutkittavien lastensuojelutoimenpiteitten alaiseksi joutunut lapsiaineksesta on ollut kotoisin, 2) miten lapset on kasvatettu niissä piireissä, joista huollettava aines on kotoisin, 3) mitkä tekijät saattoivat aiheuttaa sen, että osa näistä lapsista on osoittanut pahantapaisuutta, 4) miten tutkittava lapsiaineksesta on sopeutunut täysi-ikäisenä vapaaseen kansalaiselämään, 5) onko nähtävissä lapsuusiän kokemusten vaikutusta aikuisiän sopeutumisilmiöihin sekä 6) mikä merkitys annetulla sijaiskasvatuksella on saattanut olla lasten myöhemmälle kehitykselle (Salo 1956, 38).

Sosiaalipoliittisen arvostelemisen lähtökohdaksi Salo kartoittaa lastensuojelun onnistumisen reunaehdoista: voidaanko työltä edes odottaa myönteisiä vaikutuksia? Hän huomauttaa siitä, että

”Sijaiskasvatustyön tuloksia ei ole asiallista verrata *normaaliperheitten* lapsiin, olkoonpa, että nämä perheet edustaisivatkin samaa sosiaalis-taloudellista tasoa, koskapa huostaanotetut lapset ovat aina enemmän tai vähemmän ympäristönsä vaurioittamia.” (Salo 1956, 23.)

Lasten kotiolojen poikkeavuuden ohella hän pohdiskelee perinnöllisyyden ja ympäristön merkitystä lasten kehitykselle, huostaanoton kokemuksesta, laitosten ja sijaiskotien tarkoituksenmukaisuutta lapsen kasvu-ympäristönä sekä lasten psyykkisten ja sosiaalisten ongelmien selvittämisen tapoja. Salo painottaa perinnöllisyyden merkitsevän vain reaktiomahdollisuuksien periytymistä. (Salo 1956, 12–30.) Näin hän perustelee väliintulojen mahdollisuuksia saada aikaan muutoksia sosiaalisen alueella.

Menetelmä ja aineistot

Salo käyttää tilastollisia menetelmiä, joten hän pohtii tällaisen tutkimuksen mahdollisuuksia ja rajoja:

”Onkin luonnollista, että puhtaasti tilastollinen tutkimus, joka vailla kosketusta tutkimiinsa suuriin ihmismassoihin suorittaa tilastollisia vertailuja, ei kykene tunkeutumaan riittävästi yksilöiden probleemeihin. Mutta vaikka ei varsinaisesti olisi kysymys tämänlaatuisesta ”etäisestääkään” tutkimustyöstä, saa usein sen käsityksen, että hyvin suurilla aineistoilla operoivat tutkijat (jotka usein ovat sosiologeja) päätyvät helposti sosiaaliluonteisten tekijöitten korostamiseen inhimillistä käytöstä selittäessään.” (Salo 1956, 45.)

Salon mielestä ”yksilötutkimukset”, joiden tekijät ovat usein psykologeja ja psykiatreja, antavat tilastollista tietoa yksityiskohtaisempia tuloksia ja korostivat yksilöllisten ominaisuuksien merkitystä. Salo pitää niiden heikkoutena pieniä aineistoja, jolloin tulokset voivat johtua sattumasta. (Salo 1956, 45–46.)

Tutkimus kohdistuu vuonna 1936 tai sitä ennen syntyneisiin lapsiin, jotka olivat päätyneet lastensuojelun sijaishuollon tai suojelukasvatuksellisten toimien kohteiksi. Heidä oli yhteensä 1 338 henkilöä. Salo jakaa heidät kolmeen ryhmään: 1) turvottomina huostaanotetut lapset, 2) pahantapaiset lapset, jotka alle 15-vuotiaina syyllistyivät lainvastaiseen tekoon ja joutuivat sen takia suojelukasvatustoimien kohteeksi sekä 3) vertailuryhmä: edellisiin ryhmiin kuuluvien sisarukset, jotka eivät joutuneet tekemisiin lastensuojelun kanssa vaan kasvoivat omissa kodeissaan. Hän myöntää sisarusten vertailuaineiston olevan metodisesti ongelmallinen, mutta muistuttaa, että ”ihanteellisen sosiaalipoliittisen vertailuaineiston muodostaminen ei ole inhimillisten mahdollisuuksien rajoissa”. (Salo 1956, 43). Salo hyödyntää siis tilastollisia vertailuja ryhmien kesken, ja hänen tutkimusasetelmansa on kvasikokeellinen.

Salo on kerännyt lapsia ja heidän perheitään koskevaa arkisto- ja rekisteritietoa ylenpalttisesti: lastensuojelu-, huolto- ja holhouslautakunnilta, kirkkoherranvirastoista, poliisiviranomaisilta, rikosrekistereistä, alkoholiliikkeen rekistereistä, Kansaneläkelaitokselta ja asuntokuntien taksoituslautakunnilta. Lisäksi hän kokosi 586 haastattelua. Tutkittavien lisäksi on haastateltu lähisukulaisia, työnantajia ja jopa eläkkeelle siirtyneitä lastensuojeluvirkamiehiä. (Salo 1956, 51–56.) Salo ei pohdi sitä, millaista tietoa arkistoasiakirjat välittävät asiakkaiden sosiaalisesta todellisuudesta. Hän otaksuu keräämänsä tiedon olevan sellaisenaan ”kovaa faktaa” asiakkaiden todellisuudesta. Salo pitää tietoa luotettavana, sillä hän on vertaillut huolellisesti asiakasarkistojen tietoja toisiinsa:

”Ylimalkaan voidaan tietoaineksesta todeta, että miltei kaikki saadut tiedot oli tarkistettavissa jonkin toisenkin viranomaisen antamin tiedoin, joten tietoaINESTA voidaan pitää verrattain luotettavana.” (Salo 1956, 56.)

Arvostelun kohteet ja kriteerit

Lapsiin ja perheisiin kohdistuva lastensuojelutyö jää tutkimuksen ”mustaksi aukoksi”, sillä Salo kuvaa sitä niukasti. Sen sijaan tutkimus kohdistuu lastensuojelutoimien kohteena olleisiin lapsiin ja heidän perheisiinsä. Lasten ja nuorten sopeutumista selvittääkseen Salo on kehittänyt seurantakriteerit. Hän luokittelee yksilöiden myöhemmän elämän tilanteet seuraavasti: 1) rikollinen, uusintarikollinen, 2) alkoholin väärinkäyttäjä (= juopot), 3) yhteiskuntakelpoinen, elämässään menestynyt kansalainen, 4) taloudellista yritteliäisyyttä osoittanut henkilö, 5) irtolainen tai/ja irtolaisuuteen viittaavaa holtitonta elämäntapaa osoittanut, 6) köyhyys 7) aviollinen eripuraisuus 8) terveydentila sekä 9) älyllisesti vajavainen. (Salo 1956, 48–51). Salo muotoilee näin onnistumisen kriteerit yksilöiden käyttäytymistiloina. Normaalin ja ei-normaalin käyttäytymisen Salo erottelee toisistaan laatimiensa kriteerien pohjalta. Niiden mukaan ”yhteiskuntakelpoinen, elämässään menestyvä kansalainen” on henkilö, joka

”– ei ole syyllistynyt rikoksiin, poliisi- eikä järjestysrikkomuksiin, ei ole alkoholin väärinkäyttäjä, ei saa eikä ole saanut köyhäinhoitoa, ei ole eikä ole ollut avioerossa ja jonka avioliitto ei ole tunnetusti ristiriitainen, sekä joka ei ole irtolainen tai holtitonta elämää viettävä henkilö. Hän on fyysisesti ja psyykkisesti terve, säännöllisesti ansiotyössä käyvä henkilö, joka tulee toimeen omin avuin ja jonka verotettava tulo vuodelta 1951 oli vähintään Mk 200.000:-.” (Salo 1956, 49.)

Lasten olot, myöhemmät vaiheet ja yhteiskunnalliset tekijät

Salon tutkimus sisältää sekä kuvailua että selittävän tutkimuksen asetelman. Kvantitatiivisen aineiston käsittely oli työlästä 1950-luvulla. Salon lukuisat taulukot ja tutkimukseen liitetty ”taulukkolakana”, jossa selvitetään lapsuusajan kokemusten yhteyttä aikuisiän selviytymiseen, ovat kunnioitusta herättäviä. Prosenttijakaumien ja ristiintaulukointien ohella Salo käyttää korrelaatiokertoimia ja tilastollisen merkitsevyyden testauksia.

Kuvailevassa osassa Salo esittelee seikkaperäisesti lasten ja perheiden sosiaalisia lähtökohtia, ”kotiolojen vaikeutta” ja lasten myöhempiä vaiheita. Luokitellessaan lasten lähtötilanteen kotiolot niiden vaikeuden suhteen hän päätyy murheelliseen tulokseen: ”koko aineiston, 1 338 henkilön, lapsuuskodeista voitiin katsoa normaaleiksi ainoastaan 12. Kaikkein vaarallisimmalta vaikuttava piirre oli lapsuuskodeissa vanhempien korkea asosiaalisuus.” (Salo 1956, 99.) Lasten myöhempää sopeutumista kuvatessaan Salo osoittaa vähiten ”yhteiskuntakelpoisia, menestyneitä henkilöitä” olevan entisten pahantapaisten ryhmään kuuluneiden keskuudessa. Sen sijaan turvattomina sijoitettujen ryhmään kuuluneet ovat selviytyneet elämässään paremmin, ja tytöt ovat pärjänneet paremmin kuin pojat. Salo tiivistää tulokset todeten, että

”Vaasan kaupungin lastensuojelutyö on onnistunut turvattomien lasten kasvattajana hyvin. Sen sijaan alaikäisenä suoritettu lainvastainen teko on osoittautunut kauttaaltaan vaaralliseksi enteeksi. Sen seurauksia ei lastensuojelutyö ole tyydyttävästi kyennyt torjumaan.

Sekä pahantapaisten että turvattomien lasten omalaatuisena mielihaluna on ollut matkustaa ulkomaille ilman reaalisia toimeentulon edellytyksiä. Huostaanotettujen lasten vaikeudet näyttävät olevan suuret omavastuun elämän alussa, mutta toisaalta on sijaiskasvatus kehittänyt heissä alttiutta epäreaaliseen toiveajatteluun. Siitä on kevytmielinen ulkomaille matkustelu eräs merkki. Niinpä kodeissaan kasvaneen vertailuaineiston parissa ei tämänkaltaista ”pilvilinnojen” rakentelua esiintynyt.” (Salo 1956, 164–165.)

Salo harjoittaa tällaista ”moraaliarviointia” läpi tutkimuksen. Hän ”arvostelee” asiakkaiden normaalisuutta ja moraalista mielenlaatua ja pitää niiden myönteisiä muutoksia näyttöinä lastensuojelutyön onnistumisesta. Nikolas Rosen (2000, 104–105, ks. myös Rose 1999) mukaan tällainen moraalinen arviointi tuli käyttöön sosiaalisen hallinnoinnissa 1800-luvun puolivälissä. Sen yhteydessä ihmisen ”luonnetta” alettiin pitää tärkeänä asiana, sillä siihen vedoten voitiin problematisoida yksilön käyttäytymistä. Julkisten toimien avulla uskottiin voitavan kehittää ihmisten luonteen hyveitä.

Salo tarkastelee myös yhteiskunnallisten olojen, joihin hän sisällyttää poliittiset, taloudelliset ja paikalliset olot, merkitystä lasten sopeutumiselle. Selittävässä tutkimusosuudessa Salo haluaa kehittää ennusteita: millainen merkitys eri olosuhdetekijöillä olisi lasten aikuisiän kannalta, ja mitä huostaanotto siinä merkitsisi (Salo 1956, 47–48). Salo vetoaa esimerkiksi tutkimuksiin, joissa on osoitettu rikollisuuden olevan yhteiskuntaolojen heijastusta. Lisäksi hän selvittää lasten kasvuoloja paikallisyhteisöinä. Tarkasteltavaksi tulevat asiakkaiden lapsuuskotien sijainti ja monet muut asuinympäristön tekijät. Useiden lasten vanhemmat oli teloitettu vuoden 1918 tapahtumien yhteydessä, ja katkeruus leimasi edelleen yhteiskunnallista ilmapiiriä. Salo kuvailee Vaasassa vallinnutta olojen epävakausta:

”Muutenkin oli 1920-luku sekä taloudellisessa että poliittisessa mielessä tasa-painotonta aikaa. Laajoine saaristoinneen oli Vaasa erä maamme vilkkaimmista salakuljetusalueista. Yhteiskunnallisetkin ristiriidat esiintyivät jyrkkinä sangen fanaattisen maakunnan keskellä. Tämänlaatuiselle kyteväälle levottomuudelle antoivat kieliriidat oman erikoisleimansa. Runsasta kiihoketta ei asosiaalisuuteen taipuvaiselta nuorisolta siis suinkaan puuttunut.” (Salo 1956, 173.)

Salo pohtii sotien jälkeistä arvojen murenemistä, joka hänen mielestään vei nuorisolta entiset ihanteet antamatta mitään tilalle (Salo 1956, 179). Tulosten perusteella asiakkaina olleiden lasten ja nuorten vanhemmat työskentelevät ruumiillisen työn ammateissa. Salo vetoaa kuitenkin tuloksiin, joiden mukaan rikollisuus ei sitoudu yhteiskuntaluokkaan (Salo 1956, 186). Salo haluaa painottaa myönteistä ihmiskäsitystä ja lasten kasvuoloihin vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Yhteiskunnan edun mukaista

Salo esittelee johtopäätökset kolmen teeman avulla: lapsuuskodin olosuhteiden vaikutukset, lastensuojelutyön onnistuminen sekä lastensuojelutyön suhde yhteiskuntaan. Lastensuojelutyön sosiaalipoliittista tarkoituksenmukaisuutta koskevien päätelmien lähtökohdaksi Salo pohtii lastensuojeluasiakkaiden ja yhteiskunnan edun suhdetta. Hän pohtii asiaa seuraavasti:

”Ehkä on lupa verrata yhteiskuntaa sotilasrivistöön, jossa vahvimmat kulkevat kärjessä heikompien jäädessä yhä enemmän muista jälkeen. Viimeksimainituistakin on huolehdittava, sillä muuten he muodostavat joukko-osaston etenemisessä ja ”moraalissa” arveluttavan tekijän. ”Purnaaminen” sodassa ja asiasiaisuus yhteiskunnassa tarttuvat heikompiä lähinnä oleviin, jos rivistön kontrolli ja luottamus johtoon ja etenemiseen väsähtävät. Epäilemättä turvallisesti ja tasaisesti etenevä yhteiskunta luo kapeimman pohjan jäsentensä asiasiaisuudelle.” (Salo 1956, 280.)

Jotta lastensuojelutyö olisi sosiaalipoliittisesti tarkoituksenmukaista, sen olisi Salon mielestä ”pitänyt kyetä sijoittamaan suojattinsa lähemmäksi kärkeä edellä kuvatussa yhteiskuntarivistössä” (Salo 1956, 280). Tulosten perusteella Salo päätyy johtopäätökseen: sijaiskasvatuksen vaikutukset ovat pääosin hyviä. Lastenkotihoito on vähentänyt asiasiaisuutta eniten, mutta se on samalla muovannut ”suojateistaan kohtaloonsa alistuneita, ”fatalismiin” taipuvaisia henkilöitä”. Salo pitää kuitenkin lastenkotitoimintaa sosiaalipoliittisesti tarkoituksenmukaisena. Myös perhekasvatus tuntuisi vastaavaan tarkoitustaan. Useissa hoitopaikoissa kiertäneet lapset ovat selvinneet lähes yhtä hyvin kuin muutkin, mutta he olivat vähemmän ”yritteliäitä”. Salon mielestä lastensuojelutoimet ovat olleet tämän ryhmän kohdalla osin turhia ja vahingollisia. (Salo 1956, 280–283.) Salo tiivistää päätulokset todeten, että lastensuojelun sijaiskasvatus on

- 1) pelastanut lasten elämää
- 2) nostanut hieman holhottiensa ammattitasoa
- 3) parantanut heidän keskimääräistä ansiotasoaan
- 4) vähentänyt köyhäinhoidon tarvetta
- 5) vähentänyt rikollisuutta
- 6) vähentänyt alkoholin väärinkäyttöä
- 7) vähentänyt irtolaisuutta ja holtitonta elämää ja
- 8) lisännyt menestyneisyyttä elämässä. (Salo 1956, 284.)

Sijaiskasvatusta saaneet ovat ”siirtyneet yhteiskuntarivistössä askeleen eteenpäin”. Siten lastensuojelu on Salon mielestä ollut myös julkisen edun mukaista. Tutkimuksen lopuksi hän nostaa esille kysymyksen siitä, olisiko toisenlaisin menetelmin voitu saada parempia tuloksia. Salo suosittelee lasten ja perheiden avoimuuden tuen lisäämistä. Tästä syystä hän ehdottaa lastensuojeluun kehitettäväksi kaksi päämuotoa. Niistä ensimmäinen sisältäisi lastensuojelun asiakastyön, ”caseworkin” ja muun ”kotipiirin

elämää tukevan toiminnan” ja toinen psykiatrisen tutkimuksen ja hoidon jo ennen ”pahantapaisuuden puhkeamista”. Lisäksi Salo ehdottaa lastensuojeluvirkailijoille koulutusta, sillä hänen mielestään ”olisi ennakkoluulottomasti tunnettava sijaiskasvatustapojen vaikutukset ja käyttömahdollisuudet erehtymättä yksipuolisiin yleistyksiin.” Salo epäilee, että kunnallisten luottamushenkilöiden avulla lastensuojelutyötä ei voida enää hoitaa ja suosittelee alan ammatillistamista. (Salo 1956, 284–285.)

Salon vastaväittäjinä toimineet Armas Nieminen ja Arvo Lehtovaara ounastelivat Salon tutkimukselle laajaa käyttöä sosiaalihuollossa. Tutkimusta pidettiin ansiokkaana siksi, että siinä selvitettiin lastensuojelutyön sosiaalipoliittista tarkoituksenmukaisuutta. Sen metodisia ratkaisuja pidettiin hieman ohuina ja aikakauden keskustelua seuraamattomina. Salon normatiivinen, vanhahtava esitystapa sai myös kriittistä huomiota. (Mäntysaari & Pösö 2005, 389–390 ja 400–401.)

Arviointi hyvinvointivaltiota edeltäneessä sosiaalipolitiikassa

Boltanskin ja Thévenot’n arvojärjestyksen näkökulmasta hyvinvointivaltion kehittymistä edeltäneessä sosiaalipolitiikan diskurssissa oli kyse kansalaisuuden arvojärjestyksen voimistamisen yrityksistä: koetettiin sovittaa yhteiskunnan toimijoiden intressietuja, muotoilla niistä valtiollisia sosiaalipolitiikan käytäntöjä ja aikaansaada yhteiskuntaan yhteisvastuullisuutta. Samalla keskusteluun sisältyi produktiviteetin ideaali, teollistumassa olevan yhteiskunnan arvojärjestys sekä uskontoon ja kristillisyyteen liittyvä arvoperusta. Konkreettiseen sosiaalitutkimukseen liittyvät vaikutusten käsitteet ja järkeilytylin voi kiteyttää seuraavaksi talukoksi:

Taulukko 3. Konkreettisen sosiaalitutkimuksen diskurssi ja vaikutuksen järkeilytyyli.

| | |
|---------------------------------|---|
| Järkeilytyyli | Tilastollinen |
| Konteksti | Kansallisvaltio |
| Tiedon kohde | Väestön olot |
| Tiedon subjekti | Valistunut sivistyneistö |
| Arvioinnin käsitteet | Sosiaalisten olojen arvostelu |
| Vaikutusten käsitteet | Vaikutus tarkoituksenmukaisuutena |
| Hallinnan käsitys | Sosiaalireformismi |
| Tiedonhalun perustelu | Sosiaalipolitiikan aikaansaaminen |
| Tietoa vakauttavat instituutiot | Valtionhallinto Tilastointi Yhdistykset (Yliopistot) |

Varhaisen sosiaalipolitiikan diskurssissa vaikutuksen kysymys liittyi eri intressipiirien ja yhteiskunnan yleisetua yhteensovittävän, väestöryhmiin kohdistuvien kollektiivisten toimien ja ”tarkoituksenmukaisen yhteiskunnan” kehittämiseen. Sosiaalipoliitikot yrittivät sovittaa erilaisten arvoideaalien ja yhteiskunnallisten intressien välimaastossa. Tietokäytäntöjen aikaansaamisen halua viritti sosiaalireformistinen hallinnallisuus. Diskurssissa puhuttiin sosiaalipoliittisesta arvostelusta. Se oli mahdollista maaseudun ja kaupunkien väestön olojen havainnoinnin avulla ja tilastolliseen järjelytyyliin turvautumalla. Sosiaalipoliitikkojen kielenkäytössä vaikutusta käytettiin perusteluna sosiaalipolitiikan aikaansaamiselle, sillä vaikutuksiin vedoten muut yhteiskunnalliset toimijat saattoivat myös kyseenalaistaa uudistusten tarpeellisuutta.

Matti Alestalon (1973, 71) mielestä konkreettisen sosiaalitutkimuksen yhteiskunnalliset seuraukset jäivät vähäisiksi. Tämä pitää paikkansa siinä mielessä, että tutkimusten ja selvitysten tuella ei onnistuttu kehittämään sosiaalivakuutusta tai laajentamaan sosiaalipolitiikkaa. Konkreettisen sosiaalitutkimuksen aikaansaamisella on voinut kuitenkin olla muunlaisia pitkän aikavälin seurauksia sosiaalipolitiikan tiedonmuodostukselle. Tärkeintä on, että sosiaalipolitiikan varhaisen diskurssin yhteydessä vakiinnutettiin valtiollisen tilastoinnin ja sosiaalihallinnon tietokäytäntöjä ja -instituutioita, jotka ovat edelleenkin keskeisiä. Valtiollisen selvitys- ja tutkimustoiminnan edellytykset kehittyivät ensin, ja vasta tämän jälkeen alan yliopistollinen tutkimus käynnistyi. Kun tällä hetkellä toivotaan tieteellisiin näyttöihin perustuvia politiikkoja tai käytäntöjä, kyse ei ole aivan uudesta asiasta. Pikemminkin tällaiselle ajattelutavalle on alettu luoda perustoja toista sataa vuotta sitten.

Diskurssin yhteydessä empiiriseen sosiaalitutkimukseen vakiintui valtiokeskeinen ote, josta Ulrich Beck (2006) puhuu metodogisena nationalismina. Siinä selvitetään väestön oloja, sosiaalisia ongelmia, rakenteellisia kysymyksiä ja julkisen vallan toimien merkitystä. Tällaisen tutkimusotteen katsotaan hallinneen huomattavaa osaa akateemista sosiaalitutkimusta toisen maailmansodan jälkeiselle ajanjaksolle (Alapuro & Alestalo 1992, 140) ellei nykypäiviin asti (Suikkanen 2003).

Sosiaalipolitiikan tutkijoiden keskustelussa päätyi voitolle Weberin näkemys, jonka mukaan tutkijoiden tulee pidättäytyä arvostelmien esittämisestä, vaalia sosiaalipolitiikan käytännöllisen ja tieteellisen puolen erillisyyttä sekä tutkimuksen ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden työnjakoa. Se alkoi ohjata yhteiskuntatutkimusta suuntaan, jonka oli helppoa nojautua 1920-luvulla alkaneeseen Wienin piirin loogis-empiirisen tieteenteorian taustatukeen. Tieteen ja politiikan erottelu heijastui myöhempään sosiaalipolitiikan määritelmiin ja käsiteanalyysiin (Urponen 1979a, 51–52 ja 1979b).

5 TAVOITE- JA LABORATORIOYHTEISKUNTA

Vaikutukset hyvinvointivaltiota laajennettaessa

”Kehittyvä yhteiskuntapolitiikka tarvitsee suunnannäyttäjäkseen yhteiskuntatieteellistä tutkimustyötä. Ihmisyksilö ja ihmisjoukot ovat olemassaolomme arvokkain aines. Tätä ainesta älköön rohjettako käsitellä uskomusten varassa. Tuntemattomuudessaan pelottava ihminen on opittava käyttäytymiseltään tuntemaan. Kansalaisten sosiaaliseen turvaan tähtäävä sosiaalipolitiikka on vasta silloin turvallista, kun etukäteen tiedetään, miten ihmiset tulevat sosiaalipoliittisten toimenpiteiden vaikutuksesta käyttäytymään.” (Kuusi 1956, 4.)

Pekka Kuusi oli kasvuhakuisen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion perustelija, joka toimi sekä yhteiskuntasuunnittelun että kokeellisen tutkimuksen kehittämiseksi (ks. Tuomioja 1996). Kuusen mukaan yhteiskuntapolitiikan kehittämisessä olisi kyse kansalaisten käyttäytymisen ohjaamisesta. Hän tarkoitti sillä hieman samankaltaista asiaa kuin mihin Michel Foucault on viitannut hallinnallisuuden käsitteellään. Kuusi käsittelee ihmisten käyttäytymisen sääntelyn kysymystä edellä kuvatusti vuonna 1956 tarkastetussa väitöskirjassaan ”Alkoholijuomien käyttö maaseudulla. Kokeellinen tutkimus alkoholijuomien käytöstä eräissä maalaiskunnissa ja kauppaloissa”. Siinä Kuusi tutki olut- ja viinimyymälöiden avaamisen vaikutuksia paikkakuntien alkoholioloihin kokeellisen asetelman avulla.

Suomalainen sosiaalipolitiikka vahvistui ja laajeni 1950-luvun lopulta 1980-luvun lopulle. Hyvinvointivaltion ajatus omaksuttiin sotien jälkeen, ja 1950- ja 1960-lukujen taitteesta alkoi sosiaaliturvan voimakkaan kehittämisen kausi. Alettiin korostaa valtion vastuuta kansalaisten sosiaalisesta turvallisuudesta ja tasa-arvon aikaansaamista väestöryhmien kesken. Se merkitsi valtion tehtävien laajentamista ja sosiaalisten tulonsiirtojen kehittämistä. Palveluja alettiin laajentaa, mutta niiden voimakas kehittäminen tapahtui vasta 1970- ja 1980-luvuilla. Keskeisiä saavutuksia olivat 1950- ja 1960-luvuilla kansaneläkelain uudistaminen, sairausvakuutuksen aikaansaaminen sekä työeläkejärjestelmän synty kansaneläkejärjestelmän rinnalle (esim. Haatanen 1992; Riihinen 1992; Salminen 1993; Niemelä 1994; Julkunen & Vauhkonen 2006). Hyvinvointivaltion kehittämisen kannalta 1950-luvulta 1970-luvulle ulottuva ajanjakso on monisärmäinen. Suomi muuttui palkkatyön yhteiskunnaksi, sillä maan elinkeinorakenne muuttui nopeasti palvelu- ja teollisuusvaltaiseen suuntaan. 1960-luvun puolivälissä toteutui politiikan suunnanmuutos, joka liittyi laajemminkin useissa Euroopan maissa tapahtuneisiin poliittisen ilmaston muutoksiin. Muutokset merkitsivät vasemmiston ja keskustan pitkän hallitusyhteistyön alkamista sosiaalidemokraattien vaalivoiton jälkeen vuonna 1966 sekä tulopoliittisen neuvottelumenettelyn kehittymistä. Toisaalta 1970-luvulla talouskriisin pelättiin koettelevan sosiaalipolitiikan taloudellista perustaa.

Suunnittelulähtöisyys sekä työmarkkinaosapuolten ja valtiollisen politiikan neuvottelusuhteet olivat keskeisiä lähtökohtia hyvinvointivaltiota ja sen tietokäytän-

töjä kehitettäessä Suomessa 1950-luvun lopulta 1970-luvulle. Vaikkei suunnittelun käsitteitä useinkaan käytetty sosiaalipolitiikkaa laajennettaessa, hyvinvointivaltion kehittäminen ja suunnittelun eteneminen kytkeytyivät toisiinsa (Haimi 2000, 10–11 ja 113–132). Valtionhallinnon suunnittelukäytännöt olivat parhaissa voimissaan 1960- ja 1970-luvuilla. Niiden avulla pyrittiin sekä yhteiskuntapolitiikan uudistamiseen että hallinnon tehokkuuden lisäämiseen. Yhteiskuntasuunnittelua tutkineen Hilikka Summan mielestä taloudellisen kasvun oloissa ja suunnittelun vahvoina aikoina nämä pyrkimykset tukivat toisiaan. Lisäksi ne kietoutuivat toisiinsa suunnittelun käsitteistössä. Suunnittelu perustui tavoiterationaalisuuteen, ja tämä seikka yhdisti yhteiskunnallista uudistamista tavoittelevaa ja liikkeenjohdollista, tehokkuutta painottavaa lähestymistapaa. (Summa 1989, 22–23.)

Suunnittelua on jaoteltu yhteiskuntapoliittiseen, talouspoliittiseen ja valtiontalouden suunnitteluun (Tiihonen & Tiihonen 1990, 20; vrt. Haimi 2000, 12). Summan (1989, 24) mukaan valtionhallinnon suunnittelun ydinalueet ovat olleet valtiontalouden suunnittelu sekä yhteiskuntasuunnittelu tai yhteiskuntapoliittinen suunnittelu. Valtion taloudellisen ohjauksen suunnittelu on tukeutunut liikkeenjohdolliseen ja kansantaloustieteelliseen viitekehykseen. Valtion talouden ja laskentatoimen ongelmat vaikuttivat 1950- ja 1960-luvuilla sen kehittymiseen. Keynesiläisen talousteorian ohella suunnittelun leviämislle tarjosivat käytännön malleja OECD-maissa toteutetut hallinnonuudistukset sekä tieteellisiä esikuvia ekonometria, kybernetiikka sekä liikkeenjohdon ja laskentatoimen tutkimus (Summa 1989, 22). Tunnetuin suunnittelun esikuva oli Yhdysvalloissa kehitetty suunnittelu–ohjelmointi–budjetointi–järjestelmä (PPBS). Suomen oloissa sitä vastasi lähinnä keskipitkän aikavälin suunnittelun käytön otto (Pitkänen 1980, 145; Summa 1989, 24–26).

Suunnittelun toista suuntausta, yhteiskuntasuunnittelua, kutsuttiin ensin myös ”sosiaaliseksi suunnitteluksi” tai ”sosiaalisuunnitteluksi”. Siihen sisällytettiin sosiaalipolitiikka kokonaisuudessaan suunnitelmallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna. Sosiaalisuunnitteluna pidettiin aluksi ”sosiaaliseen edistykseen tähtäävää sosiaalisten tarpeiden ja arvojen selvittelyä, toiminnan tavoitteiden määräämistä tämän perusteella, tavoitteisiin parhaiten johtavien toimenpiteiden ja menetelmien valintaa sekä toiminnan tulosten jatkuvaa arviointia ja suunnitelman kehittämistä.” (Koskiahho 1966, 9; vrt. Kuusi 1966; Nieminen 1966.)

Vakiinnutettaessa suunnittelun käytäntöjä hyvinvointivaltioon keskustelu positivismista ja loogis-empirisestä perinteestä oli jo jäänyt taka-alalle yhteiskuntatieteissä. Positivismille on ominaista luonnon- ja ihmistieteiden ykseyden painottaminen ja pyrkimys etsiä yleisiä lakeja, joiden avulla selitetään yksityistapauksia. Lisäksi todellisuutta koskevien väitteiden tulee perustua tarkistettavissa oleviin havaintoihin. Erik Allardt mukaan yhteiskuntatutkimuksessa keskusteltiin innokkaimmin positivismista ja loogisesta empirismistä toisen maailmansodan jälkeen. Tämän jälkeen painopiste siirtyi aineistonkeruun ja analyysin menetelmiin. Kuusen väitöskirjaa lukuunottamatta 1950-luvulla ei pohdittu enää laajemmalti loogisen empirismin asettamia vaatimuksia. Kokeellinen tutkimus, josta Kuusi antoi omalla tutkimuksellaan esimerkkiä, ei saanut keskeistä asemaa yhteiskuntatutkimuksessa, kuten sille kehittyi esimerkiksi psykologiassa. (Allardt 1992, 201 ja 236–240.) Sosiaalitieteiden laajentuessa 1960- ja 1970-luvuilla tutkijoiden kiinnostuksen kohteet alkoivat pirs-

toutua erityisaloiksi. Kiinnostus marxilaiseen tutkimukseen oli suurta, ja myös niin kutsuttu Frankfurtin koulukunta herätti mielenkiintoa. Kvantitatiivista yhteiskuntatutkimusta kehitettiin, ja laadulliset menetelmät alkoivat tehdä tuloaan. (Allardt 1992; Eskola 1992; Stolte-Heiskanen 1992.) Sosiaalipolitiikan tutkimuksessa ilmeni 1960- ja 1970-luvuilla suurta kiinnostusta elintason, hyvinvoinnin, elämisen laadun ja hyvinvointierojen käsitteelliseen selvittämiseen ja mittaamiseen (esim. Koskiaho 1969; Salavuo 1969; Roos 1973; Vepsä 1973; ks. Hellsten 1993, 406).

Sekä yhteiskuntasuunnittelussa että kokeellisessa tutkimuksessa, joita Pekka Kuusi edisti, on haluttu tietää hyvinvointivaltiollisten toimintojen vaikutuksista. Kummasakin yhteydessä on puhuttu vaikutusten mittaamisesta. Yhteiskuntasuunnitteluun sisältyvää vaikutusten järjelyä ja kokeellisen tutkimuksen vaikutusten järjelyä voidaan pitää toisistaan erillisinä järjelytyyleinä, vaikka niitä on myös toivottu voitavan liittää toisiinsa. Tässä luvussa tarkastellaan hyvinvointivaltiota laajennettaessa keskeiseksi muodostunutta yhteiskuntasuunnittelun diskursiivista muodostelmaa ja siihen liittyneitä vaikutusten järjelytyylejä: millaista vaikutusten käsitteitä käytettiin, miten vaikutuksista haluttiin tietää, millaisia ongelmia tähän sisältyi, ja miten käyttöönotettujen järjelytyylien otaksuttiin liittyvän yhteiskunnalliseen hallintaan.

Hyvinvointivaltion laajentamisen vaihetta voidaan pitää tärkeänä arvioinnin kehityksessä. Sosiaalipolitiikan tutkimus ei tosin välttämättä ollut kovin keskeisessä asemassa muodostuneiden tietokäytäntöjen kannalta. Esimerkiksi Terho Vuorela (1990, 12–24) liittää arvioinnin kehityksen Suomessa julkisen hallinnon tehostamisen ja laskentatoimen kehittämisen tavoitteisiin eikä niinkään yhteiskuntapolitiikan ja -suunnittelun kehittämisen pyrkimyksiin. Hänen mukaansa budjetoititeoriat ja -järjestelmät ovat olleet olennaisia arvioinnin lähtökohtia. Näitä ovat perinteinen budjetointi, toiminta- ja suoritebudjetointi, ohjelmabudjetointi sekä myöhemmin tulosohjaus ja -budjetointi. Ohjelmabudjetoinnin mallissa on painotettu seurannan merkitystä, ja vaikuttavuus on sisältynyt siihen yhtenä näkökulmana.¹⁸ Vuorela lienee oikeassa siinä, että hallinto- ja liiketaloudelliset lähestymistavat ovat vaikuttaneet tuntuvasti arvioinnin kehitykseen. Toisaalta sosiaalipoliitikot osallistuivat yhteiskuntasuunnittelun diskurssiin, joten tarkastelu on mahdollista tästä näkökohdasta käsin.

Hyvinvointivaltion päämäärät keskustelun kohteena

Pekka Kuusen kirjaa ”60-luvun sosiaalipolitiikka” (1963) on pidetty suomalaisen hyvinvointivaltio-ohjelman julistuksena (Anttonen & Sipilä 2000, 55) ja kasvuhakuisen ajattelutavan ylistyslauluna (Riihinen 1992, 2). Sillä on ollut merkitystä myös yhteiskuntasuunnittelun kehityksen kannalta. Heikki Wariksen (1980b, 332) mielestä Kuusen Sosiaalipoliittisen yhdistyksen aloitteesta laatima suunnitelma merkitsi so-

¹⁸ Suunnittelu- ja laskentajärjestelmien asiantuntija Eero Pitkänen (1980, 152–153) on kuvannut vaikuttavuutta seuraavasti: ”Vaikuttavuus (*effectiveness*) on erityisesti julkishallintoon soveltuva käsite. Monissa yhteyksissä sitä voitaisiin kutsua myös tuloksellisuudeksi – haluttujen vaikutusten aikaansaaminen tai tavoitteiden saavuttaminen ovat näet aina eräänlaisia tuloksia. Alkuperäisen PPBS:n yhteydessä vaikuttavuuskäsite tuli korostetusti esille kustannus-vaikuttavuusanalyysin muodossa. Eräässä mielessä käsitteellä korvataan kannattavuuskäsitteen puuttumista julkisessa hallinnossa.”

siaalipoliittisen suunnittelun muuntumista ensi kertaa todellisuudeksi maassamme. Kuusi painotti teoksessaan sosiaalipoliitiikan myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sosiaalipoliitikka toisi työmarkkinoille tervettä ja työkykyistä työvoimaa, aktivoisi työntekoon ja yritteliäisyyteen ja motivoisi ihmisiä yhteiskunnalliseen toimintaan. Kuusi perusteli sosiaalisten tulonsiirtojen laajentamista, sillä ne lisäisivät pienituloisten ostovoimaa ja tasaisivat näin suhdanteita.

Kuusen sosiaalipoliittinen ohjelma oli kokonaisvaltainen, ja siinä käsiteltiin niin työvoimapolitiikkaa, asuntopoliitiikkaa, perhepolitiikkaa, vanhus- ja työkyvyttömyyspolitiikkaa, terveydenhuoltopoliitiikkaa kuin sosiaalihuoltoakin. Kuusi painottaa heti kirjansa alussa sosiaalipoliitiikan tavoitteiden selvittämisen tarpeellisuutta. Hän tulee palanneeksi yhteiskuntatieteiden vanhaan peruskysymykseen, tutkijoiden mahdollisuuksiin ja tapoihin osallistua yhteiskunnassa arvopäämääriä koskevaan keskusteluun:

”Teorian kehittävyhteiskuntapolitiikan tavoitteista lienee katsottu hedelmättömäksi lähinnä siitä syystä, että teoriaa inhimillisten pyrkimysten suunnasta ei ole katsottu voitavan koetella empiirisen, tosiasioihin pohjautuvan tutkimuksen avulla. Nykyaikainen yhteiskuntatiede on näin pysähtynyt inhimillisiä pyrkimyksiä ohjailevien arvojen eteen. Nämä arvot on katsottu tieteelliseen käsittelyyn soveltuviksi vain tutkimuksen annettuina edellytyksinä eikä siis tutkimuksen varsinaisina kohteina.

Mutta tässäpä juuri virhe onkin. Inhimillisten pyrkimysten suuntaa osoittavia arvostuksia ja kannanottoja ei ole toki siitä syystä jätettävä tieteellisen käsittelyn ulkopuolelle, että tutkija harvoin pystyy kontrolloimaan omien henkilökohtaisten arvostustensa vaikutusta suorittamaansa tutkimustyöhön. Toisten ihmisten suorittamat arvostukset ovat kuin ovatkin yhteiskuntatieteellisen tutkimustyön kohteista keskeisimpiä. Nämä arvostukset osoittavat inhimillisten pyrkimysten suuntaa.” (Kuusi 1963, 17.)

Yhteiskuntapolitiikan arvopäämäärät ja yhteiskuntatutkijoiden mahdollisuudet tehdä arvostelmia tulivat jälleen hyvinvointivaltion laajentamisen yhteydessä tarkastelun kohteeksi. Heikki Waris (1980b, 333) piti Kuusen teosta käsitellessään tarpeellisena, että selvitetäisiin sosiaalipoliitiikan tavoitteet ja arvot ja ratkaistaisiin, millaiset tarpeet vauraassa hyvinvointivaltiossa halutaan asettaa etusijalle. Arvopäämäärien kysymyksiin pureuduttiin monissa myöhemmissä julkaisuissa. Yhteiskuntapolitiikan ja sosiaalipoliitiikan arvopäämääriä ja tavoitteita kuvattiin myös 1950- ja 1960-luvuilla muotoilluissa sosiaalipoliitiikan määritelmässä. Esimerkiksi Armas Niemisen (1955) mukaan ”Sosiaalipoliitikka käsittää pyrkimykset ja toimenpiteet, joiden tarkoituksena on kohtuulliseksi katsotun elintason, sosiaalisen turvallisuuden ja viihtyvyyden takaaminen eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille”. Heikki Wariksen (1980b, 50) mukaan ”Sosiaalipoliitikka pyrkii tasa-arvoisuuden periaatteeseen nojautuen turvaamaan kohtuulliseksi katsotun elintason kaikille kansakunnille, yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille, erityisesti vähäosaisten asemaa ja turvaa parantamalla”.

Päämäärätietoisen yhteiskuntapolitiikan tietovarantoa ryhdyttiin hieman myöhemmin vahvistamaan sosiaali-indikaattoreiden kehitystyön avulla. Talousneuvosto asetti vuonna 1970 jaoston, jonka tehtävänä oli selvittää, millaisia suunnitelmia ja tavoitteita yhteiskuntapolitiikassa on tehty, ja laatia niiden perusteella kartoitus yhteis-

kuntapolitiikan suunnasta. Jaoston tuli samalla selvittää sosiaali-indikaattoreiden käyttömahdollisuuksia haluttujen tavoitetasojen määrittelyssä ja tutkia niiden soveltuvuutta yhteiskuntapoliittisten toimien valmistelussa ja jälkivalvonnassa. Niiden kehittämisen avulla toivottiin lisättävän tavoitetietoisuutta yhteiskuntapolitiikassa. Toivottiin, että niihin tukeutuen saataisiin aikaan tietoperusta, joka liittäisi taloudellisen ja yhteiskuntapoliittisen toiminnan aikaansaannokset ihmisten elinolojen tilaan ja niiden muutoksiin. Jaoston raportista ”Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen” (1972) tuli keskeinen julkaisu yhteiskuntasuunnittelun kannalta. (Ks. Hellsten 1993, 414.)

Rationaalisen yhteiskuntapolitiikan hallinnallisuus

Nikolas Rose ja Peter Miller (1991) ovat nimittäneet toisen maailmansodan jälkeistä sosiaalipolitiikan laajentamista ja valtiollistamista läntisissä teollisuusmaissa *welfarismiksi*, hyvinvoinnin rationaliteetiksi (Hellsten 1992, 141). Luonnehdinta rationaalista yhteiskuntapolitiikasta (Salavuo 1988) liittää yhteen hyvinvointivaltion laajentamisen ja tiedollisen hallinnan päämäärät. Pekka Kuusta pidetään avainhenkilönä hyvinvoinnin suunnitelmallisen rationaliteetin esiintuomisessa. Hänen kuvataan luottaneen melko vankkumattomasti hyvinvointivaltion vahvistamisen tärkeyteen ja tiedon merkitykseen sen mahdollistajana. (Salavuo 1988; Riihinen 1992.)

Kuusi tarjosi myös käytännöllisiä jäsennyksiä suunnitteluun. Esimerkiksi vuonna 1965 pidetyssä sosiaalisuunnittelun seminaarissa Kuusi tarkasteli sosiaalisen suunnittelun mahdollisuuksia kasvuhakuisen yhteiskunnan kehittämisessä. Hänen mielestään sosiaalisen suunnittelun avulla pyrittäisiin kansalaisten pyrkimysten toteutumisen avustamiseen. Toinen tärkeä tavoiteltava asia olisi Kuusen mielestä suunnittelun pitkä aikajänne, sillä tämä näkökulma oli puuttunut sosiaalipolitiikan kehittämisestä aiemmin. (Kuusi 1966, 29.) Kuusi jäsensi suunnittelun järjestelmälliseksi prosessiksi, joka jakautuu seitsemään vaiheeseen. Ne ovat

- 1) ennusteiden laatiminen
- 2) tarpeiden mittaaminen
- 3) tarpeiden järjestäminen
- 4) resurssien mitoittaminen
- 5) valintavaihtoehtojen selvittäminen
- 6) toimenpiteiden valitseminen
- 7) vaikutusten seuraaminen.

Kuusen mielestä väestönkehityksen ja kansalaisten käyttäytymisen ennusteet muodostaisivat yhteiskuntasuunnittelun perustan. Hän piti ennusteiden laadintaa yhteiskuntatutkijoiden keskeisenä tehtävänä. Lähes yhtä tähdellistä olisi kansalaisten tarpeiden mittaus ja tarpeiden järjestäminen. Kuusi pahoitteli ennustekelpoisen yhteiskuntatutkimuksen puutetta mutta otaksui tutkimuksen kehittyvän aikaa myöten suunnittelua paremmin palvelevaksi. Kuusi piti ennusteiden kehittämisen kannalta lupaavana sitä, että tilastolliset monimuuttujamallit olivat yleistymässä yhteiskuntatutkimuksessa. (Kuusi 1966, 30–31; vrt. Kuusi 1963, 78–81.)

Armas Nieminen ehdotti samassa seminaarissa suunnittelun merkitsevän vaihtoehtojen valintaan liittyvää päätöksentekoa, joka suuntautuu tulevaisuuteen. Hän ei erityisemmin painottanut ennusteiden laadintaa tutkijoiden tehtävänä. Nieminen katsoi, että suunnitteluun olisi aiheellista sisällyttää yleisesti ”kaikki se asiain tieteellinen selvittely ja tutkimustyö, jota tarvitaan, jotta olisi edellytykset tehdä viisaita päätöksiä tulevasta toiminnasta” (Nieminen 1966, 17). Sosiaalisuunnittelun Nieminen määritteli seuraavasti:

”Sosiaalisuunnittelu on sosiaaliseen edistykseen tähtäävää sosiaalisten tarpeiden ja sosiaalisten arvojen selvittelyä, toiminnan tavoitteiden määrittämistä tämän perusteella, tavoitteisiin parhaiten johtavien toimenpiteiden ja menetelmien valintaa sekä toiminnan tulosten jatkuvaa arviointia ja suunnitelman kehittämistä.” (Nieminen 1966, 25.)

Kuusi painotti tässä yhteydessä kausaalisuuden kysymysten hallintaa suunnittelun lähtökohtana Niemistä enemmän. Nieminen korosti sen sijaan yhteiskunnan arvopäämääriä ja niiden tutkimista. Molempien näkemyksille oli yhteistä kehitysoptimismi ja luottamus yhteiskuntatutkimuksen mahdollisuuksiin.

Evert Vedung (1997, 25–33 ja 2003, 9–10) nimittää radikaaliksi rationalismiksi 1950- ja 1960-luvuilla voimistunutta ajattelutapaa, jossa uskottiin yhteiskunnan kehittämiseen ja päätöksenteon parantamiseen tieteen ja suunnittelun avulla. Radikaali rationalismi lähti oletuksesta, että yhteiskuntapoliittiset uudistukset voidaan toteuttaa siten, että ensin tutkimusten avulla selvitetään, millaisia yhteiskunnan kehittämisen päämääriä tavoitellaan, millaisesta ongelmasta on kyse, millaisia keinoja on olemassa, millaisia voimavaroja poliittiset ratkaisut edellyttävät ja millaisin perustein ratkaisut voidaan tehdä. Radikaali rationalismi painotti kokonaisvaltaisuutta, tulevaisuuteen suuntautuvaa päätöksentekoa ja päätöksiä edeltävää suunnittelua. Tärkeää olisi, että laajat ja kattavat hyvinvointisitoumukset valmisteltaisiin huolellisesti keskitetyssä suunnittelukoneistossa ennen päätöksentekoa. Radikaali rationalismi piti keskeisenä päätösten valmisteluvaiheita, eikä asioiden käytännön toteutusta katsottu vielä kovin tärkeäksi.

Paula Tiihosen ja Seppo Tiihosen (1990, 24) mukaan suunnittelu alettiin ymmärtää päätöksenteon valmisteluksi tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman hyvin. Suunnittelussa selvitetään nykyinen asiantila, laaditaan ennuste tulevaisuuden muotoutumisesta edellyttäen, että toimitaan samoin kuin aikaisemmin, asetetaan tavoitteet, jotka ilmaisevat toivottuja asiantiloja, ja laaditaan ennusteet tulevaisuuden muotoutumisesta asetettujen tavoitteiden perustalta sekä etsitään toimintavaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiselle. Suunnittelua seuraa päätöksenteko, päätösten toimeenpano, valvonta ja vaikutusten seuranta. Tällaisen suunnittelukuvauksen taustalla on Sinkkosen ja Kinnusen mukaan rationaalisen toimijan malli. Siinä tavoitteet ja keinot muodostavat kausaalisesti toisiinsa liittyvän hierarkkisen järjestelmän siten, että toimija asettaa ensin päätavoitteet ja etsii sitten tehokkaimmat keinot niiden saavuttamiseksi. Tavoite-keinohierarkian sisäinen johdonmukaisuus ja loogisuus ovat tärkeitä. Rationaalisen toimijan oletetaan selvittävän ainakin oleellimmat päätös- tai toimintavaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä valitsevan tältä pohjalta itsensä tai

edustamansa yhteisön kannalta kokonaisvaikutuksiltaan edullisimman eli parhaiten tavoitteisiin johtavan toimintatavan. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 72.)

Suunnitteluajattelun ydinpiirteinä on pidetty rationalismin lisäksi utopismia ja voluntarismia. Rationalismi viittaa suunnitteluajatteluun sisältyvään päämäärä–keinoterotteluun ja siihen liittyvään subjektin ja objektin toisistaan erottamiseen. Utopismi tarkoittaa kykyä hahmotella vallitsevista poikkeavia yhteiskunnallisia olosuhteita. Voluntarismiin sisältyy ajatus siitä, että ihmiset itse toimivat yhteiskunnallisen muutoksen agentteina. (Gullberg 1986, 44-50; Nykänen 1988, 66.) Rationalismin on katsottu hallinneen voimakkaimmin suunnittelun kehittämisen yrityksiä. Sen sijaan tulevaisuuden vaihtoehtoja luovan ja ihmisiä osallistavan elementin mukaan saaminen suunnittelun käytäntöihin osoittautui sittemmin ongelmalliseksi.

Tavoiteperusteinen järjestytyli

Sosiaalisen suunnittelun tietoperustaa pohdittaessa 1960-luvulla huomion kohteena olivat ensi sijassa hyvinvointivaltiollisten toimintojen päämäärät ja tavoitteet eikä suinkaan vaikuttavuus. Aiemmin mainitussa sosiaalisuunnittelun seminaarissa Kuusi mainitsi kuitenkin vaikutusten arvioinnista seuraavasti:

”Viimeisenä vaiheena kuuluu sosiaaliseen suunnitteluun toimenpiteen vaikutusten seuraaminen. Kun suunnittelijan tehtävänä on avustaa kansalaisten oleellisten pyrkimysten toteutumista, mikä on sen luonnollisempaa kuin että suunnittelija mittaa ne muutokset, joita valittu toimenpide aiheuttaa. Päätöksentekoprosessin kehittämistähän emme voi edes vakavasti ajatella, ellemmme mittaa päätöksiemme vaikutuksia.

Tämä näyttää itsestään selvältä. Mutta siitä huolimatta valtaosa yhteiskuntapolitiittisista uudistuksista jää yhäkin vaikutuksiltaan mittaamatta. Päätöksentekijöille näyttää itse politiikan tekeminen, vallan käsissä pitäminen olevan usein läheisempää kuin varsinainen tavoiteltujen muutosten aikaansaaminen.” (Kuusi 1966, 36.)

Kuusi piti vaikutusten arviointia jälkiseurannan luonteisena toimintana, jonka avulla tarkistetaan, miten asetetuissa tavoitteissa on edetty. Toisaalta sosiaalinen suunnittelu edellyttäisi kansalaisten tarpeiden mittaamista. Kuusen mielestä vaikutusten seurantaan ei tarvittaisi välttämättä tutkijoita vaan se sujuisi myös suunnittelijoilta, joista oli tullut uusia hyvinvointivaltion asiantuntijoita. Kuusi tuli näin ehdottaneeksi vaikutusten arvioivaksi subjektiksi hallinnossa työskenteleviä.

Tällainen jälkiseurannan ajatus rakentui sittemmin sosiaali-indikaattoreiden kehittämiseen, ja seuranta liittyi muutenkin olennaisena osana yhteiskuntasuunnittelun välineisiin. Sosiaalipolitiikan tutkijat osallistuivat tavoiteperusteisen arvioinnin kehittelyyn kaikkein keskeisimmin juuri sosiaali-indikaattoreiden kehittämisen yrityksissä. Talousneuvoston asettaman jaoston työskentelyyn osallistui useita yhteiskuntatieteilijöitä, kuten Tapani Purola, Urho Rauhala, Paavo Uusitalo ja Juha Partanen (Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen 1972, II–III).

Talousneuvoston raportissa pidettiin yleismaailmallista kehitystä, ympäristökysymyksiä sekä taloudellisen ja teknologisen kehityksen haittavaikutuksia yhteiskuntien kehitystä estävinä ja eriarvoisuuteen mahdollisesti johtavina tekijöinä. Indikaattoreiden avulla katsottiin mahdolliseksi vähentää yhteiskuntakritiikkiä, jota kohdistettiin 1960-luvun lopulta alkaen muun muassa taloudellisen kasvun haittoihin, lyhytnäköisiin politiikkavalintoihin ja uskomusten varaisiksi jääneisiin yhteiskunnan lainalaisyhteyksiin.¹⁹ Heti raportin alussa korostetaan myös sosiaalipolitiikan ei-tarkoitettujen seurausten mahdollisuuksia:

”Miltei kaikilla teknillisillä ja sosiaalisillakin uudistuksilla näyttää olevan ennalta tietämättömiä ja odottamattomia seurauksia väestön elinolosuhteisiin. Toisinaan ne jopa mitätöivät ne tulokset, joihin alun perin pyrittiin. Yleensä on ajateltu, että yhteiskunnallisten uudistusten synnyttämät uudet pulmat voidaan ratkaista kehittämällä sopivia vastatoimenpiteitä. Yhä uudestaan on ollut pakko todeta, että vastatoimenpiteet synnyttävät jälleen uusia pulmia.” (Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen 1972, 1.)

Tällaisiin näkökohtiin vedoten arveltiin, että voitaisiin kehittää perusteet tilastolliselle kuvausjärjestelmälle, joka edistäisi yhteiskunnallista hallintaa ja auttaisi tarkkailemaan myös sosiaalisten uudistusten ei-toivottuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Hallinnan katsottiin merkitsevän tiedollista hallittavuutta – ymmärtämistä, tajuamista, tiedostamista – ja poliittista hallittavuutta eli mahdollisuutta vaikuttaa asiantiloihin toivottuun suuntaan. Tietojärjestelmän kehittämisessä tulisi ottaa huomioon 1) asiantilojen kvantifioitavuus (yhteiskunnallisesti olennaiset ilmiöt on voitava määrittää ja mitata), 2) instrumentaalisuus (on osoitettava, miten ilmiöihin voidaan vaikuttaa julkisen vallan keinoin) sekä 3) kokonaisvaltaisuus (kuvattavien ilmiöiden pitää olla kytkettävissä toisiinsa ja kokonaisuuteen). Sosiaali-indikaattoreiden kehittelyn perustaksi suositeltiin systeemiteoreettista näkökulmaa ja korostettiin yhteiskunnan toiminnan kokonaisteorian aikaansaamisen tarpeellisuutta. Mahdollisena päämääränä pidettiin kokonaisvaltaisen yhteiskunnallisen tilinpitojärjestelmän (*social accounting*) luomista. (Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen 1972, 19–20.)

Sosiaali-indikaattoreiden toivottiin liittyvän mieluiten mahdollisimman kokonaisvaltaiseen yhteiskuntasuunnitteluun, vaikka niiden erillinen kehitystyö olisi myös mahdollista. Indikaattoreiden tehtäväksi määriteltiin selvittää, kuinka ihmiset yhteiskunnassa elävät ja miten yhteiskuntapolitiikka voi näitä elämisen olosuhteita muuttaa. Indikaattoreilla kuvattaisiin yhteiskunnan hyvinvointiin sisältyvien ja siihen vaikuttavien ilmiöiden tilaa ja selvitettäisiin erilaisten yhteiskuntapolitiittisten toimenpidevalintojen aikaansaamat elinolojen muutokset. Julkisen vallan välineet, joilla asiantiloihin vaikutetaan, eivät soveltuisi indikaattoreiksi. (Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen 1972, 12 ja 18.)

¹⁹Kyösti Raunio (1983) esitti näihin aikoihin sosiaalipolitiikan väitöskirjassaan mielenkiintoisen vaikutuskysymyksen, kun hän tarkasteli taloudellisen kasvun hyvinvointivaikutuksia ihmisten elintasoon sekä psykososiaalisten ongelmien esiintymiseen.

Raportissa painotettiin sitä, etteivät asiantuntijat voi päättää tavoitteista. Sen sijaan kaikkien yhteiskuntaryhmien tulisi osallistua tavoitekeskusteluun. Raportissa mainittiin useita indikaattoreiden kehittämisen ongelmia. Pulmat liittyisivät muun muassa siihen, että ne merkitsisivät kokonaisvaltaista, eri hallinnon- ja tieteenalojen yli ulottuvaa lähestymistapaa. Ne edellyttäisivät kehittynyttä tilastointia. Muistutettiin myös, että niiden joustavuudesta ei olisi takeita. Niiden tueksi tarvittaisiin teoria yhteiskuntapoliittisen toiminnan tuotosten aikaansaamisen ja tuloksellisuutta mittaavien indikaattoreiden suhteesta. Vaarana olisi, että kuvaukset kansalaisten elämästä jäisivät kapeiksi. Sosiaali-indikaattoreiden kehittäminen nähtiin pääasiassa tilastoinnin ja hallinnonalojen tietotuotannon kehittämisasiana. Yhteiskuntatutkijoita tarvittaisiin analysoimaan suunnittelun peruspiirteitä ja yhteiskunnan muutostekijöitä. (Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen 1972, 12–14.)

Sosiaali-indikaattoreiden kehittämisessä vaikutusten arvioinnin tarkoitus ei ollut etusijalla, mutta tavoitteet määrittyivät keskeiseksi vaikutusten tarkastelun kriteeriksi. Tässä mielessä kyse oli tavoiteperusteisen vaikutusten arvioinnin kehittämisen yrityksestä. Indikaattoreiden haluttiin olevan eräänlaisia hyvinvoinnin järjestelyiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareita.

Suunnitteluajattelun yhteydessä kehittyi useita tavoite-keinosuhdetta korostavia arvioinnin lähestymistapoja, joita on tarkasteltu hallinnon tutkimuksessa. Vuorela (1990) erottaa viisi erilaista otetta: tavoiteperusteinen arviointi, tavoitteista riippumaton arviointi, arvioitavuuden arviointi, teoriaperusteinen arviointi sekä tarveperusteinen arviointi. Tosin Sinkkosen ja Kinnusen (1994, 77) mielestä tavoitteista riippumatonta ja teoriaperusteista arviointia ei kannattaisi sisällyttää tavoiteperusteisiin arviointitapoihin. Lähtökohtana tavoiteperusteisessa arvioinnissa on se, että toiminnan tuotokset ja vaikutukset suhteutetaan tavoitteisiin, ja toiminnan onnistuneisuus on tavoitteiden saavuttamisasteen maksimointia. Toimintaa ja tuloksia arvioidaan sen mukaan, mitä pitäisi olla. Tavoitteet otetaan annettuina, mutta ne on muunnettava mitattavaan muotoon eli indikaattoreiksi. (Vuorela 1990, 42; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 82–85.)

Tavoiteperusteisen vaikutusten järjestytylin mahdollisuuksia julkisen toiminnan arvioinnissa on pohdittu myöhemmin runsaasti. Tavoiteperusteisen arvioinnin etuna on pidetty selkeyttä, täsmällisyyttä, konkreettisuutta, yksinkertaisuutta ja ymmärrettävyyttä. Tavoitteista lähtevä uudistusten ja toimintojen arviointi on mahdollista, jos toiminnan päämäärät ovat selkeät ja mitattavia, ja kaikki asianosaiset ovat niistä yhtä mieltä. (Vuorela 1990, 40–45; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 83–84; Meklin 2001, 99–100.) Selkeän tavoitteellisuuden on kuitenkin huomattu toteutuvan yhteiskuntapolitiikassa vain harvoin. Siten on osoittautunut, että arvioinneissa ei voida tukeutua useinkaan tavoitteisiin niiden määrittelemättömyyden, epämääräisyyden, abstraktisuuden, laajuuden, ristiriitaisuuden tai heikon mitattavuuden vuoksi. Uudistuksille ja toiminnoille ei monissa tilanteissa voida tai edes haluta asettaa yksityiskohtaisia tavoitteita. Julkiset organisaatiot eivät muutenkaan voi valita toimintansa tavoitteita ja keinoja, vaikka niiden vaikutusmahdollisuudet ovat ehkä kasvaneet (Vartola 2004, 99). Tavoiteperusteisen vaikutusten järjelyyn ongelmana on pidetty myös sitä, että on epäselvää, keiden asettamista tavoitteista käsin vaikutuksia voidaan tarkastella. Tavoitteenasettelu on aina arvopohjaista ja subjektiivista. Lait, asetukset ja muut

viralliset normit saattavat kuvata tavoitteita, mutta niiden käyttö arviointikriteerinä on hankalaa. Lait saattavat olla esimerkiksi vanhentuneita, epätarkoituksenmukaisia ja/tai ristiriitaisia kansalaisten tilanteiden ja tarpeiden kannalta. Tavoiteperusteisen arvioinnin heikkoudeksi on huomattu myös keskittyminen vain toivottuihin vaikutuksiin ja sivuvaikutusten unohtaminen. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 84–85.)

Tarveperusteinen järjestytyli

Tarpeet ovat olleet yksi keskeinen näkökulma sosiaalipolitiikkaan (Roos 1973, 60; Hellsten 1993, 108). Yhteiskuntasuunnittelun yhteydessä kysymys siitä, miten kansalaisen tarpeita voidaan määrittellä, tuli olennaiseksi. Samoin tärkeäksi tuli resurssin käsite, ja se on saattanut ohjata tarvekäsitettä enemmän sosiaalipolitiikan tutkimuksen suuntautumista (Raunio 1995, 304–305). Hyvinvointitutkimuksessa tarpeiden on nähty liittyvän ihmisten hyvinvointiin tai elämänlaatuun, mutta niitä on saatettu pitää myös hyvinvointivaltiollisten toimien seurausten kriteereinä. Sen sijaan motivaatiopsykologiassa tarpeet on katsottu ihmisten käyttäytymistä selittäväksi tekijäksi. (Kiviniemi 1991, 12.) Asko Suikkasen (1990, 16) mielestä tarpeen käsite syntyi sosiaalipolitiikkaan vastaamaan kysynnän käsitettä taloustieteessä. Usein yksilö nähdään tarpeiden keskeisenä subjektina. Koska on runsaasti tilanteita, joissa tarpeet ja halut ovat yhteisiä monille yksilöille, näistä yhteisistä tarpeista ja haluista puhutaan intresseinä. (Kiviniemi 1991, 16.)

Kansalaisten tarpeisiin vedoten voidaan oikeuttaa, puolustaa ja kyseenalaistaa sosiaalipolitiikan käytäntöjä. Tarpeiden ongelmana on kuitenkin, että ne merkitsevät aina siltaa tosiasioiden ja arvojen välillä. Tarpeista voidaan puhua vain arvottavina kannanottoina, vaikka ne toisinaan ymmärretään informaatioksi todellisuudesta (Kiviniemi 1991, 12). Koska tarpeisiin sisältyy tällainen arvoelementti, niiden asema on ollut sekä yhteiskuntasuunnittelussa että tutkimuksessa monitulkintainen. Tarpeiden tarkastelun hankaluuksien on huomattu koskevan esimerkiksi perustarpeiden ja muiden tarpeiden asemaa, objektiivisia ja subjektiivisia tarpeita sekä tarpeiden suhdetta haluihin, intresseihin ja kysyntään. On esimerkiksi yritetty erottaa yksilön perustarpeita ja muita tarpeita toisistaan. On esitetty, että on tarpeita, joita jokaisella ihmisellä on ja joiden tyydytys on välttämätön edellytys hyvinvoinnille, ja tarpeita, jotka eivät ole yhtä ratkaisevia. Tämä ajattelutapa sisältyi esimerkiksi Maslowin tarvehierarkian teoriaan. Universaalisten perustarpeiden katsotaan usein olevan biologisesti määräytyneitä, vaikka niihin sisällytetään toisinaan myös sosiaalisia tarpeita. (Roos 1973, 65–76; Hellsten 1993, 108–109.) Samoin on tarkasteltu tarpeiden ja halujen suhdetta (Roos 1973, 61–64; Riihinen 1987; Hellsten 1993, 108–109). Hyvinvointivaltion tehtävänä pidetään usein kansalaisten ”aitoihin” tarpeisiin vastaamista, kun taloudellisten markkinoiden katsotaan tyydyttävän haluja. Tarpeiden on otaksuttu olevan perustavampia kuin halujen, jotka kertovat siitä, mitä ihmiset toivovat (Roos 1973, 62). Kysymys siitä, kuka tarpeet määrittelee, yksilö, hyvinvointivaltion toimija vai jokin kolmas osapuoli, on myös osoittautunut hankalaksi. Hyvinvointivaltion käytäntöjen teknokraattisuutta tai paternalistisuutta koskeva kritiikki on liittynyt osin tähän teemaan. (Ks. Rajavaara 1998.)

Hyvinvointivaltion laajentamisen vaiheessa etenkin hallinnon yhteydessä tehtävään sosiaalipolitiikan tutkimus- ja selvitystoimintaan alettiin sisällyttää runsaasti väestön tarpeiden kartoitusta. Siihen on tukeuduttu esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen väestön terveyspalvelujen tarpeita ja käyttöä koskevissa tutkimuksissa 1960-luvulta alkaen. Kyse ei ollut kuitenkaan vaikutusten tarkastelusta tarvekriteereiden avulla, mikä olisi myös periaatteessa mahdollista. Vuorelan (1990, 51) mukaan tällaista tarveperusteista vaikutusten arviointia ei ole muutenkaan kehitetty Suomessa kovin systemaattisesti. Tarveperusteisessa vaikutusten arvioinnissa selvitetään, vastaako jokin etuus tai palvelu asiakkaan tarpeita. Sinkkosen ja Kinnusen (1994, 93) mukaan vastauksia voidaan hakea kansalais- tai asiakaslähtöisesti tai järjestelmä- tai asiantuntijakeskeisesti. Ensimmäisessä vaihtoehdossa kriteerit johdetaan kansalaisten tai asiakkaiden tarpeista, odotuksista tai vaateista: asiakkaat voivat arvioida itse valitsemillaan kriteereillä jonkin palvelun tai etuuden vaikutuksia tai määrittää vaikutusten kriteerejä erilaisissa yhteistyöryhmissä. Järjestelmä- ja asiantuntijalähtöisessä arvioinnissa asiantuntijat tulkitsevat kansalaisten ja asiakkaiden tarpeet ja määrittelevät tämän pohjalta vaikutusten kriteerit. Tarveperusteisen vaikutusten arvioinnin ydinongelmat liittyvät edellä kuvatuunlaisiin hankaluuksiin määrittellä, mitä tarve on, millainen on sen velvoittavuus, ja kysymykseen siitä, kuka tarpeet määrittelee.

Kokeellinen järjelytyyli

Klassisen koeasetelman mukainen vaikutusten arviointi toteutetaan siten, että valitaan ensin kaksi satunnaista ryhmää. Niistä toisen jäsenet osallistetaan interventioon ja toisen jätetään sen ulkopuolelle. Ryhmään osallistuneiden tilannetta mitataan ennen ja jälkeen intervention, ja ryhmien mittaustulosten erot voidaan tulkita vaikuttavuudeksi. (Pawson & Tilley 1997, 4–5.) Tästä mallista on lukuisia variaatioita, joita on esitellyt esimerkiksi Sintonen (1981 ja 1987). Esimerkiksi mittaukset voidaan tehdä eri tavoin – voidaan tehdä niin sanottuja ”luonnollisia kokeita” tai hyödyntää kvasikokeellisia asetelmia, jos aito satunnaistettu koe ei ole mahdollinen. Olennaista on koeasetelmaan sisältyvä kausaalisuuden ajatus: koska koe- ja kontrolliryhmien oletetaan ideaalitapauksessa olevan identtisiä, ryhmien ja yksilöiden mittaustulosten erot tulkitaan interventioista johtuviksi. (Ks. myös Campbell & Russo 1999.)

Ann Oakley, joka on selvittänyt kokeellisen tutkimuksen historiaa, kuvailee, miten kokeellisen tutkimuksen lähtökohtia voidaan jäljittää jopa 1400-luvulle saakka. Satunnaistettujen kokeiden alkutaival sijoittuu vasta 1930- ja 1940-luvuille. Niihin aikoihin aiheesta julkaistiin ensimmäinen oppikirja, ja kokeelliset tutkimukset alkoivat yleistyä lääketieteissä. Kokeellisten tutkimusten kultakausi sijoittuu myös Oakleyn mielestä 1960- ja 1970-lukujen Yhdysvaltoihin, jolloin yhteiskuntatutkimus sai näkyvän aseman laajojen yhteiskunnallisten uudistusten ja kokeilujen arvioijana. (Oakley 2000, ks. Rajavaara 2001a.)

Pekka Kuusi perusteli yhteiskuntasuunnittelun ja kokeellisen tutkimuksen tärkeyttä ja toisiinsa liittämistä. Kari Salavuo (1988, 8) totesi Kuusen merkitystä pohtiessaan, että ”toisin ei olisi voinut ollakaan”. Hänen mielestään rationaalisen yhteiskuntapolitiikan ja kokeellisen tutkimuksen toisiinsa yhdistäminen Kuusen ajattelussa selittyi

sillä, että looginen empirismi soveltuu hyvin rationaalisen yhteiskuntapolitiikan perustaksi. Kuusi painotti kokeellisen tutkimuksen merkitystä, sillä hänen ajattelunsa lähti loogisen empirismin perusoletuksista. Hän otaksui kuilun luonnontieteiden ja yhteiskuntatieteiden kesken hälvenevän yhteiskuntatieteiden menetelmien kehittyessä. Kuusen mielestä kokeellisen mittaamisen menetelmä on periaatteessa kaikkien mitattavien ilmiöiden alalla mahdollinen, edellyttäen että mitattavat ilmiöt kyetään tyydyttävästi kontrolloimaan. (Kuusi 1956, 5–17.) Kuusi painotti mittaamisen luotettavuuden vaatimuksia:

”Kun yhteiskuntatieteiden alalla nykyään ollaan pyrkimässä kokeellisen mittaamisen menetelmää käyttämään, tämä ei niin muodoin merkitse sitä, että yhteiskuntatieteiden harjoittaja havaittuaan omat työvälineensä huonoiksi erehtyisi jäljentämään itselleen vieraan ammattikunnan välineitä. Tietoteoreettisen kehityksen tarkastaminen osoittaa, että kokeellisen mittaamisen menetelmä on tie, jolle jokainen tutkija pyrkii, niin pian kuin hän tavoittelee kiinteitä ilmiöiden keskeisiä yhteyksiä. Mutta toistettakoon vielä: kokeellinen tutkimus onnistuu vain, jos tutkija mittaa ilmiönsä luotettavasti.” (Kuusi 1956, 7–8.)

Evert Vedung puhuu radikaalin rationalismin ja suunnitteluajattelun yhteydessä kehittyneestä ”julkisten interventioiden insinöörimallista” (*social engineering*), jossa kokeellinen järkeilytyyli voi tulla käyttöön. Tämän mallin mukaan yhteiskuntapoliittiset uudistukset muotoutuvat kahdessa vaiheessa. Ensin pilotoidaan, ja kokeilut arvioidaan tutkimuksen avulla. Vasta tämän jälkeen päätetään parhaasta vaihtoehdosta, joka otetaan laajasti ja pysyvästi käyttöön. (Vedung 2003, 11–13.) Vedung kuvaa tätä mallia seuraavasti:

”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 pidättäytyvät puuttumasta asiaan tai ottavat käyttöön kokeillun toimenpiteen täydessä mittakaavassa. Jos toimenpide toteutetaan, toimenpidepäätös viedään hallintoon, joka toteuttaa sen konemaisen neutraalisti.” (Vedung 2003, 12.)

Vedungin mukaan tässä mallissa arvioinnin tarpeet osoittavat päätöksentekijät, ja tutkijat ovat arvioinnin toteuttajia. Mallissa ei oteta muita tahoja tai tiedon käyttömahdollisuuksia huomioon kuin arvioinnin tilaajat ja heidän toimintansa. Mallissa oletetaan tutkimustulosten siirtyvän politiikkaan ja käytännön ratkaisuksi rationaalisesti ja lähes automaattisesti. (Vedung 2003, 13.) Tätä Vedungin kuvailemaa mallia voisi luonnehtia myös ”julkisten interventioiden laboratoriomalliksi” (*social*

laboratory), sillä siinä kokeillaan ensin jonkin yhteiskunnallisen käytännön toimivuutta ja selvitetään vaikutukset ”yhteiskunnallisen laboratorion” olosuhteissa. Vasta tämän jälkeen voidaan päättää uuden yhteiskunnallisen käytännön käyttöönotosta, ja hallinto voi huolehtia tarvittaessa toimeenpanosta.

Kuusi suositteli tämänkaltaista toimintatapaa, mutta kokeellinen tutkimus ei ole liittynyt vahvasti sen paremmin sosiaalipoliittisten uudistusten valmisteluun kuin myöskään yhteiskuntasuunnittelun tai -tutkimuksen käytäntöihin. Loogisen empirismin ja positivismin on katsottu kuitenkin vaikuttaneen suunnittelun tausta-ajatteluihin. Olavi Haimin (2000, 133–141) mukaan suunnittelun teoriat ja menetelmät vähitellen teknistyivät ja ekonometrisoituivat. Positivistinen arvovapauden ideaali hallitsi suunnittelua myöhemmin siinä määrin, että voitiin puhua jopa teknisestä tai arvovapaasta suunnittelusta.

Kokeellinen vaikutusten selvittely ei ole kuitenkaan ollut aivan vieras asia suomalaisessa yhteiskuntatutkimuksessa. Etenkin poikkeavan käyttäytymisen tutkimus ja alkoholitutkimus ovat alueita, jolla kokeellista tutkimusta on harjoitettu. Vuonna 1956 tarkastettiin Kuusen tutkimuksen ohella myös K. E. Lanun väitöskirja ”Poikkeavan alkoholikäyttäytymisen kontrolli. Kokeellinen tutkimus muodollisen kontrollin vaikutuksesta alkoholikäyttäytymiseen”. Muutamaa vuotta myöhemmin ilmestyi Kettil Bruunin ja Touko Markkasen tutkimus ”Onko alkoholismi parannettavissa? Kokeellinen tutkimus nykyaikaisen alkoholistipoliklinikan hoitotuloksista” (1961). Bruun ja Markkanen kokosivat tähän tutkimukseen omaa tutkimustaan edeltävät suomalaiset päihdehuollon tuloksellisuustutkimukset. Selvityksen perusteella niitä on tehty pienimuotoisin kokeellisin asetelmin ainakin 1930-luvun lopulta alkaen. Samoin kokeellista tutkimusta on tehty 1960–1970-luvuilta alkaen Kansaneläkelaitoksessa terveyspolitiikan ja kuntoutuksen tutkimuksessa.

Yhteiskuntapolitiikassa kokeelliseen järkeilytyyliin turvautuminen on katsottu vaikeaksi monesta syystä. On huomattu, että yhteiskunnalliset olosuhteet soveltuvat oikeastaan vain poikkeuksellisissa tilanteissa kokeellisin asetelmin tutkittaviksi. Kokeellisten menetelmien avulla ei ole mahdollista saada vaikutustietoa monitahoisista, useista toimenpiteistä muodostuvista toimenpidekokonaisuuksista. Koe- ja kontrolliryhmien käyttöä pidetään monissa tilanteissa ihmisten kannalta epäeettisenä menettelyinä. Lisäksi kokeellinen tutkimus on osoittautunut kalliiksi ja pitkäkestoiseksi, ja sen on huomattu toteutuvan liian etäällä yhteiskuntapoliittisesta päätöksenteosta – ratkaisut on jo tehty, kun koetulokset valmistuvat. Kokeellista tutkimusta on pidetty myös epäteoreettisena ja menetelmälähtöisenä, ja sen on nähty aliarvioivan ihmisten oman toiminnan merkitystä. (Oakley 2000; Newburn 2001, 6.)

Suunnittelua ja tutkimusta vakiinnutetaan

Yhteiskuntapolitiikan laajentamisessa yhteiskuntasuunnittelun käytännöt ja edellä kuvatut vaikutusten järkeilytyylit ovat saattaneet olla pikemminkin suunnittelun ideaaleja kuin tietokäytäntöjä, joiden perusteella sosiaalipoliittikan uudistuksia on tosiasiallisesti toteutettu. Poliittisten puolueiden ja työmarkkinaosapuolten intresseillä, niiden kiteytymisellä ja ratkeamisella neuvotteluteitse erilaisiin kompromisseihin

on ollut Suomessa olennainen merkitys sosiaalipoliittisten uudistusten vähittäiselle muotoutumiselle ja läpimenoille. Poliittiset ja työmarkkinajärjestöjen neuvottelusuhteet ovat olleet erityisen keskeisiä sosiaalivakuutuksen kehittämisessä, kuten eläke- ja sairausvakuutusuudistusten yhteydessä (ks. Haimi 2000, 119–132; Salminen 1993; Niemelä 1994; Kettunen 2001b; Julkunen & Vauhkonen 2006).

Yhteiskuntapolitiikan ja suunnittelun laajennukset lisäsivät kuitenkin julkisen hallinnon asiantuntijavaltaisuutta ja myös yhteiskuntatutkimuksen kysyntää. Suunnittelun tueksi tehtiin useita institutionaalisia järjestelyitä, jotka myöhemmin purettiin. Valtiontalouden hallintaa varten otettiin käyttöön vuoden ajanjaksoa pidempi suunnittelumenettely, kun valtiovarainministeriö käynnisti vuonna 1967 keskipitkän aikavälin taloussuunnittelun. Ministeriön suunnittelusihteeristöstä tuli keskeinen suunnittelun edistäjätaho. Yhteiskuntasuunnittelusta haluttiin tehokas keino yhteiskunnan ohjaamiseen, joten sen yhteensovitus sijoitettiin valtioneuvoston kansliaan vuonna 1973 perustettuun suunnitteluosastoon. Valtionhallinnossa oli tosiasiaa jo ennestään käytössä suunnittelumenettelyitä, joten valtioneuvoston kanslian suunnittelu joutui sittemmin kilpailemaan valtionalouden suunnittelun kanssa. Vuonna 1984 kanslian koordinoititehtävä purettiin. Se merkitsi Hilikka Summan mielestä valtionalouden suunnittelun eli budjetin laadinnan ja toiminta- ja taloussuunnittelun aseman ylivallan virallistamista. (Summa 1989, 27–28; vrt. Tiihonen & Tiihonen 1990, 37.)

Komitealaitos oli edelleen keskeinen instituutio, jonka välityksellä tietotarpeita ilmaistiin ja tutkimustuloksia välitettiin päätöksentekoon. 1960-luvun alkupuolella vallinnutta uskoa yhteiskuntatieteiden tuella tapahtuvaan yhteiskunnan ohjaukseen ilmentää vuonna 1964 mietintönsä jättäneen Sosiaalitutkimuskomitean työskentely. Komitea, jonka puheenjohtajana oli kanslianeuvos Gunnar Modeen ja jäsenenä muun muassa Heikki Waris, halusi kunnianhimoisesti kehittää tieteellisperustaista päätöksentekoa. Mietinnössä painotetaan puolueettoman tutkimuksen merkitystä:

”Lyhyesti ilmaistuna: nykyaikainen yhteiskuntapolitiikka tarvitsee tuekseen tieteellisiin tutkimusmenetelmiin perustuvaa puolueetonta sosiaalitutkimusta. Tarkoituksenmukaisesti järjestetty sosiaalitutkimus pystyy tarjoamaan tutkimustuloksia, joita voidaan tuloksellisesti soveltaa yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa.” (Sosiaalitutkimuskomitean mietintö 1964, 8.)

Mietinnössä esitetään huolta soveltavan tutkimuksen vähäisyydestä, laiminlyödyistä tutkimusalueista sekä tutkimuksen koordinoimattomuudesta ja voimavaroista. Tilanteen korjaamiseksi komitea ehdotti perustettavaksi valtioneuvoston kanslian yhteyteen sosiaalitutkimuslaitoksen, jonka tehtävänä olisi toteuttaa soveltavaa tutkimusta eri yhteiskuntapolitiikan osa-alueiden tutkimus- ja selvitystoimintaa koordinoiden. (Seppänen 1964; Haimi 2000, 150–151; Lampinen 2002, 18–19.)

Tällaista tutkimuksen keskusvirastoa ei perustettu. Sen sijaan Kansaneläkelaitokseen perustettiin vuonna 1964 tutkimustoimisto, joka muutettiin vuonna 1967 Sosiaaliturvan tutkimuslaitokseksi. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tarve oli ajankohtaistunut etenkin sairausvakuutusta valmisteltaessa. Pekka Kuusi toimi tutkimustoimiston yhtenä puolestapuhujana. Hän moitti päätöksentekijöitä vuonna

1960 tehtyjen kansaneläkkeiden korotusten yhteydessä: ”Asiantuntijoita ei kuultu sen vertaa, että olisi ehditty tarkoin todeta, montako miljardia näin myönnettiin” ja jatkoi: ”Vanhuus- ja työkyvyttömyyspolitiikan suunnittelijalle jää vain tehtäväksi yrittää selvittää, mihin olemme vanhusten ja työkyvyttömiä kulutusmahdollisuuksien osalta näin joutuneet”. (Sosiaaliturvan tutkimus 1967, 41–42.) Tutkijat saivat ensimmäiseksi tehtäväkseen tutkimushankkeen, jossa selvitettiin väestön sairastavuutta, terveyspalvelujen käyttöä sekä sairausvakuutuksen vaikutuksia palvelujen käyttöön (Purola ym. 1967 ja 1971). Kelan tutkimus käynnistyi näin ollen suuressa määrin väestön sosiaali- ja terveysturvan arviointitarpeiden johdosta (vrt. Ahonen 1993, 5). Monet arviointitutkimuksen käsitteet ovat tulleet melko varhain käyttöön Kelan tutkimuksissa. Esimerkiksi ohjelma-arvioinnin käsite (*program evaluation*) kirjattiin tutkimusraportteihin vuonna 1971 (Purola ym. 1971, 15), mutta aiemminkin tästä arviointiotteesta oltiin tietoisia.

Sosiaaliteknon sudenkuoppa

Hyvinvointivaltion kehittämisen yhteyteen kehittynyt diskursiivinen muodostelma, yhteiskuntasuunnittelun diskurssi, merkitsi mahdollisuutta vuoropuheluun tutkimuksen, hallinnon ja päätöksenteon kesken ja yhteiskuntatieteiden tunnustamista aiempaa merkityksellisimmiksi. Phil Leen ja Colin Rabanin (1988, 61–62; Hellsten 1993, 406–407) mukaan läntisissä teollisuusmaissa tarjoutui 1960-luvulla ensimmäisen kerran yhteiskuntatutkijoille tosiasiallinen mahdollisuus ryhtyä tieteen avulla ohjatun yhteiskunnan edistäjiksi.

Yhteiskuntapolitiikan ja sosiaalipolitiikan tutkimus ei liittynyt vain yhteiskuntasuunnitteluun. Silti useat tutkijat pitivät suunnittelun ja sosiaalipolitiikan tutkimuksen yhteyttä 1970-luvulla vahvana. Sosiaalipolitiikan tieteenalaa luonnehdittiin usein suunnittelutieteeksi, politiikkatieteeksi tai hyvinvoinnin politiikkatieteeksi (Haimi 2000, 28; Raunio 1995, 289). Olavi Riihinen on tarkastellut tilannetta seuraavasti:

”Valtiovallan roolin voimistumisesta näyttää olevan monenlaisia seurauksia sosiaalipolitiikan tutkimukselle. Jo 1960-luvulta lähtien on resursseja käytetty lisäytyvästi yhteiskuntasuunnittelua koskevaan tutkimukseen. Näin sanottaessa ei viitata sosiaalipoliittiseen tutkimukseen yleensä, vaikka se lähes kauttaaltaan palveleekin yhteiskuntasuunnittelua.” (Riihinen 1980, 12.)

Yhteiskuntasuunnittelu laajentui vielä 1970-luvulla sektorisuunnitteluna uusille alueille (Haimi 2000, 157–158 ja 169–178). Suunnittelua alettiin kuitenkin 1960–1970-lukujen taitteessa lisääntyvästi kritisoida. Suunnittelumyönteisyys hiipui sekä yhteiskuntapoliittisen ilmapäirin muutosten että suunnittelun havaitun tehottomuuden, jäykkyyden ja byrokraattisuuden johdosta (Summa 1989, 28–30; Koskiahho 1990, 162). Suunnittelun katsottiin etäännyneen tavallisen ihmisen ulottumattomiin, sillä kansalaisten mahdollisuudet osallistua itseään koskeviin suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin olivat osoittautuneet vähäisiksi. Kokonaisvaltainen suunnittelu oli tuonut tavoitteellisuutta, muun muassa tavoitejohtamisen (*management by objecti-*

ves) julkiseen hallintoon, mutta myös ylisuunnitelmallisuutta ja vallan keskitystä keskushallintoon (Määttä & Ojala 1999, 17; Tiihonen & Tiihonen 1990, 19–20). Yhteiskuntasuunnittelu näivettyi lopulta valtionaloudellisten näkökohtien alle, kun niiden painoarvo lisääntyi (Summa 1989, 28). Kun julkisen sektorin laajentamista alettiin 1980-luvulla jarruttaa ja lisätä julkisten toimintojen markkinaehtoisuutta, suunnitteluajattelun katsotaan väistyneen (Haimi 2000, 158–167).

Suunnittelun käytännöissä havaittuihin ongelmiin liittyi läheisesti keskustelu hyvinvointivaltion ja sosiaalivaltion kriisistä, jota ovat jäsentäneet esimerkiksi Antti Karisto ja Pentti Takala (1985; vrt. Hellsten 1993, 406–409 ja 446–454; Raunio 1986, 162–175). 1970-luvulla alkaneen, 1980-luvulla vilkkaimmillaan olleen kriittisen keskustelun kohteena olivat hyvinvointivaltion kustannus- ja rahoituskysymykset, tehokkuusongelmat ja epäillyt haittavaikutukset sekä hyvinvointivaltion legitimitietin kysymykset. Sosiaalivaltiokriitikissä painopiste oli hallinto- ja palvelukäytäntöjen sosiaaliteknokraattisuuden tarkastelussa. Kriittisiä puheenvuoroja esitettiin sekä oikeiston että vasemmiston suunnasta, mutta osa tästä kriitikistä oli alun perin lähtöisin Suomen ulkopuolelta.

Suunnitteluorientoitunut sosiaalipolitiikan tutkimus näytti kritiikin perusteella joutuneen kiusalliseen välikäteen. Varhaisen sosiaalipolitiikan tutkimuksen yhteydessä käyty arvovapauskiista oli aikaa myöten lauennut arvojen ja tosiasioiden erottelua sekä tutkimuksen, politiikan ja hallinnon toimijoiden tiukkaa työnjakoa korostavaksi yhteiskuntatutkimuksen valtavirraksi. Tässä vaiheessa yhteiskuntatutkimuksen pelättiin olevan vaarassa joutua hallinnon sosiaaliteknokraattisten ja -teknologisten menettelyjen legitimoijaksi ja ylläpitäjäksi. Osoittautui jälleen tarpeelliseksi pohtia yhteiskuntatutkimuksen tiedonintressejä ja sovellusmahdollisuuksia. Muun muassa Frankfurtin kriittisen koulukunnan näkemykset toivat tähän keskusteluun uusia virikkeitä. (Esim. Lehtonen & Pietilä 1979; Urponen 1979b ja 1983b.)

Yhteiskuntatutkimuksessa oli pidetty Weberiltä peräisin olevaa päämäärät–keinojaottelua tärkeänä, mutta asian käänttöpuoli näytti yhtä askarruttavalta. Yhteiskuntatieteitä ei olisi mielellään haluttu alistaa vain hallinnon ja suunnittelun palvelukseen. Päämäärät annettuna pitävää sosiaalipoliittista tutkimusta alettiin kutsua sosiaaliteknologisuudeksi. Heikki Lehtosen ja Veikko Pietilän mukaan sosiaaliteknologinen ajattelu tarkoitti sellaista näkemystä, että yhteiskuntatieteen on tuotettava teknologista tai välineellistä tietoa, tietoa asianmukaisista keinoista, kun päämäärä on annettu. Teknologiselle tieteen ja käytännön suhteen käsittämiseksi on ominaista, että tiede nähdään vallitsevan käytännön palvelijana, ja vallitsevat käytännöt eri muotoineen otetaan itsestään selvyytenä. (Lehtonen & Pietilä 1979, 35–36.)

Timo Tanninen (1990), joka on analysoinut tieteen ulkopuolisten tekijöiden vaikutusta sosiaalipoliittiseen hyvinvointitutkimukseen Pohjoismaissa, painotti tuloksissaan korporatiivisen valtion ja sosiaalitekneksen tiedon yhteenkietoutumista 1960- ja 1970-luvuilla. Tannista huolestutti hyvinvoinnin tutkimuksen keskittyminen vain yksilöiden olosuhteisiin, kvantitatiivisesti mitattavaan, materiaaliseen ja ”ihmiselämää yhteensitovan sisäisen logiikan” pirstomiseen (Tanninen 1990, 213). Tanninen pohdiskeli yhteiskuntatutkijoiden asemaa hyvinvointivaltiollisessa yhteydessä seuraavasti:

”He ovat pääsääntöisesti toimineet ”insinööritutkijoina” tuottaen valtiolliseen ohjaukseen ja yhteiskunnan manipulointiin soveltuvaa sosiaaliteknistä tietoa. Mutta tällaisen tiedon instrumentaalinen ja operatiivinen soveltaminen on korporatiivisessa yhteiskunnassa erittäin monimutkainen tapahtumaketju.” (Tanninen 1990, 195.)

Käytännössä oli päädytty melko selkeään työnjakoon hallinnon, poliittisen päätöksenteon ja yhteiskuntatutkimuksen kesken: päämäärien asettelu kuuluu poliittisen argumentaation ja päätöksenteon piiriin, ja tieteen tehtävänä on löytää keinot päämäärien toteuttamiseksi (Raunio 1995, 288). Toisaalta yhteiskuntatutkimuksen, politiikan ja hallinnon käytäntöjen erillisyyteen liittyen tutkimustiedon hyödyntäminen tuli tärkeäksi pohdinnan ja empiirisen tutkimuksen kohteeksi (Urponen 1983b; Tanninen 1990; Lampinen 1985 ja 1992).²⁰

Pohdittiin myös mahdollisuuksia kehittää ”vaihtoehtoista hyvinvointitutkimusta”, ”hyvinvointivaltiollisesta holhouksesta vapaita akateemisia hankkeita” (Tanninen 1990, 211 ja 222) sekä ”parempaa” suunnitteluteoriaa. Selvitettiin esimerkiksi demokraattisen suunnittelun, vastasuunnittelun ja laadullisen suunnittelun mahdollisuuksia (esim. Roos 1973; Roos & Riikonen 1978; Jyrkämä 1983). J. P. Roosin (1973, 275) mukaan tieteen ja politiikan yhdistäminen oli osoittautunut perin hankalaksi

20 Yhteiskuntatieteellisen tiedon hyödyntäminen tuli tutkimuksen kohteeksi Yhdysvalloissa 1960-luvulla, kun huomattiin, ettei suurten yhteiskunnallisten kokeiden aikaansaama tieto tullut käyttöön poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa niin kuin oli otaksuttu. Esimerkiksi Carol H. Weiss (1986a) on kiteyttänyt tämän tutkimusperinteen antia. Hän on erottanut seitsemän mallia siitä, miten yhteiskuntatutkimusta hyödynnetään päätöksenteossa. Ensimmäinen, tarjontalähtöinen malli, lähtee oletuksesta, että tutkimustiedon hyödyntäminen liittyy alan perustutkimuksen kehitykseen. Se luo edellytyksiä soveltavalle tutkimukselle, vähitellen kehittämistyölle ja lopulta tiedon soveltamiselle. Kysyntäpohjaisessa ongelmanratkaisumallissa katsotaan tutkimustulosten syntyvän vastauksina kysymyksiin, jotka ovat syntyneet hallinnon ja päätöksenteon yhteydessä. Tutkimus voi tarjota päätöksentekijöille tietoa ja menettelytapasuosituksia ongelmien ratkaisemiseksi. Interaktiivisessa mallissa tutkimustiedon nähdään tulevan hyödynnettäväksi vuorovaikutteisesti tutkijoiden, poliitikkojen, hallintovirkamiesten, ammattilaisten, suunnittelijoiden, tiedotusvälineiden edustajien, asiakkaiden ja tuttavien verkostoissa. Poliittisessa mallissa tutkimuksen nähdään toimivan päätöksenteon legitimoijana. Taktinen malli viittaa tutkimusten väärinkäytön mahdollisuuksiin. Valistusmallia Weiss pitää selityskykyisimpänä kuvaamaan yhteiskuntatieteellisen tiedon hyödyntämistä. Sen mukaan tutkimus voi vaikuttaa tapoihin, joilla päätöksentekijät muotoilevat kysymyksensä, ja aikaansaada uudenlaista perehtyneisyyttä ongelma-alueeseen. Viimeinen malli korostaa tutkimuksen merkitystä yhtenä kulttuurin osa-alueena: tutkimusten arvellaan vaikuttavan päätöksentekoon muiden kulttuurin tuotteiden tavoin.

Osmo Lampinen (1992), joka selvitteli aihepiiriä jo lisensiaatintutkimuksessaan (Lampinen 1985), erotti väitöskirjassaan kolme tutkimustiedon hyödyntämisen tapaa. Välineellinen tai instrumentaalinen hyödyntäminen tarkoittaa tutkimuksen suoraviivaista hyödyntämistä päätöksenteossa: tutkimustieto johtaa välittömiin politiikkaratkaisuihin. Käsitteellinen hyödyntäminen tapahtuu, kun tutkimukset tuottavat ideoita, käsitteitä ja näkökulmia, joiden avulla tiedon hyödyntäjät ryhtyvät määrittelemään asioita uusilla tavoilla. Hyödyntäminen tapahtuu usein huomaamatta ja sitä on hankalaa tutkia. Poliittisessa hyödyntämisessä on kyse tulosten epäsuorasta käytöstä harjoitettavan politiikan tukena. Lampinen päätyi tapaustutkimustensa perusteella siihen, että yhteiskuntatutkimus voi vaikuttaa päätöksentekoon lähinnä valistavasti, mutta myös poliittista hyödyntämistä tapahtuu. Instrumentaalista tutkimustiedon hyödyntämistä Lampinen piti harvinaisena.

Tutkimusten hyödyntämisen vähäisyyttä on selitetty usealla tavalla. Yhteiskuntatieteellisen tiedon luonnetta painottavissa teorioissa pidetään yhteiskuntatutkimuksen perusominaisuuksia tai sen kehittymättömyyttä vähäisen hyödyntämisen selityksinä. Poliittis-hallinnollisen päätöksenteon luonteeseen nojaavat teoriat ottavat lähtökohdakseen päätöksenteon ominaispiirteet. Tunnetuimmaksi ja selityskykyisimmäksi on muodostunut selitys tieteen ja poliittis-hallinnollisten toimintakulttuurien erilaisuudesta. Sen mukaan päättäjien ja tutkijoiden arvot, toimintatavat, ajankäyttö, palkitsemisjärjestelmät ja moraalit eroavat siinä määrin toisistaan, ettei tiedon hyödyntämistä voi tapahtua. (Lampinen 2002, 17–18.) Lampinen (2002) on myöhemmin empinyt tutkimustiedon hyödyntämistä käsitelleen tutkimusperinteen lähtöoletuksia. Perinteen anti on ollut hänen mielestään kuitenkin siinä, että se on kyseenalaistanut käsityksiä siirtymisestä tieteellisesti hallitumpaan yhteiskuntaan.

suunnittelun teoriassa. Roosin mukaan arvovapaa tai ”positiivinen” suunnittelu olisi mahdotonta, mutta normatiivinen suunnittelu merkitsisi sitä, että suunnittelija pukee omia arvostuksiaan tieteen verhoon. Vaihtoehdoksi ei jäisi kuin poliittinen suunnittelu, ja se taas olisi tieteelliseltä kannalta kestävä ratkaisu.

Kapitalismin kritiikissä hyvinvointivaltion kehittämisen ihanne saattoi muutenkin näyttää loppuunkuluneelta. Hyvinvointivaltio, joka oli aiemmin tarkoittanut hyvää yhteiskuntaa, alkoi näyttää sovittamattomien luokkaristiriitojen, ihmisten valvonnan ja naamioituneen riiston kodilta (Lee & Raban 1988, 62; Hellsten 1993, 406–407). Sosiaalipolitiikan tutkimuksen mahdollisuuksia saatettiin kuvata synkeästi:

”Yksinkertainen tosiasia on, että sosiaalipolitiikkaa ei voi harjoittaa hallitsevan luokan etuja vastaan. Luonnollista onkin, että sosiaalipolitiikasta on kehkeytynyt ahtaisiin pikkureformeihin ja nykyisen yhteiskunnan perustaan tukeutuva ’tiede’, jonka ideologiset lähtökohdat löytyvät oikeistososialidemokratiasta ja sosiaaliliberalismista.” (Roos & Sipilä 1970, 257).

Katri Hellsten (1993, 407) tiivistää hyvinvointivaltion vasemmistolähtöistä kritiikkiä seuraaviin väitteisiin: hyvinvointivaltio on tehoton ja vaikutukseton, se on repressiivinen ja se ehdollistaa sosiaalisen ja poliittisen todellisuuden väärään ideologiseen ymmärtämiseen. Se on keino vakiinnuttaa kapitalismia eikä edistä yhteiskunnan muutosta. Sosiaalipolitiikka ei ole sitä, miltä se näyttää, eikä ainakaan sitä, mitä enemmistö ihmisistä otaksuu sen olevan.

Lisäksi hyvinvointipolitiikan tietokäytäntöjen kehittämisessä alkoi hämöttää myös uudenlainen haaste: hyvinvointipalvelujen laajentaminen ja siihen liittyvät tiedollisen hallinnan kysymykset. Tähän asiaan viittasi esimerkiksi Urho Rauhala toteamalla, että

”Me pystymme jälkikäteen osoittamaan joitakin vaikutusyhteyksiä suositettujen toimenpiteiden ja niiden vaikutusten välillä. Etukäteen on vielä lähes mahdotonta osoittaa, mitkä ovat jonkin uuden sosiaalipoliittisen toimenpiteen suoranaiset ja välilliset vaikutukset. Niin kauan, kun toimenpiteittemme painopiste on toimeentuloturvaa koskevissa kysymyksissä päätöksentekijät tulevat hyvin toimeen kuvailevalla tiedolla sekä sen ja poliittisten reaali-teettien varaan rakennetuilla normeilla. Tällainen tutkimusote ei kuitenkaan riitä, jos päätöksentekijä haluaa tietää jotain ehdotettujen toimenpiteiden mahdollisista vaikutuksista. Siihen tarvitaan huomattavasti pidemmälle vietyjä analyyssejä.” (Rauhala 1973, 10.)

Tapausesimerkki: Sydäninfarktipotilaan kuntoutusura erityisesti sosiaalityön näkökulmasta tarkasteltuna

Halu tietää kuntoutuksen sosiaalityön vaikutuksista

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksessa ei ole kiinnitetty huomiota Sirkka Laaksovirran tutkimuksiin. Unohtamisen syyt ovat samankaltaisia kuin Mäntysaari ja Pösö esittävät Salon tutkimuksista. Laaksovirran tutkimuksissa hyödynnetään pääosin kvantitatiivisia menetelmiä, jotka sosiaalityön tutkimuksen laajetessa eivät olleet enää suosiossa. Lisäksi hän tutki vähän tutkittuja sosiaalityön toiminta-alueita eli kuntoutuksen sosiaalityötä ja kirkon perheneuvontaa. Kun Laaksovirta työskenteli sosiaalityön kannalta syrjässä olevassa organisaatiossa, Kansaneläkelaitoksen kuntoutustutkimuskeskuksessa, tutkimustulokset eivät ehkä välittyneet laajemmalti. Myös väitöskirjan laadinnan ajankohta oli haasteellinen: sosiaalitekno-kraatiasta huolestuneessa yhteiskuntatieteilijöiden tutkimuskulttuurissa ei luultavasti ilmennyt vaikutustulosten vastaanottavuutta.

Laaksovirran väitöskirjatutkimus ”Sydäninfarktipotilaan kuntoutusura erityisesti sosiaalityön näkökulmasta tarkasteltuna” (1982) käsittelee sydäninfarktipotilaiden kuntoutuksen yhteydessä toteutetun sosiaalityön vaikutuksia. Laaksovirta on ensimmäisiä sosiaalipolitiikan tutkijoita, joka käyttää ”arviointitutkimuksen” ja ”tuloksellisuuden” käsitteitä (Laaksovirta 1979). Hänen lisensiaatitutkimuksensa ”Henkilökohtaisen huollon tuloksellisuuden mittaaminen kirkon perheneuvontatyössä” (1970) on myös arviointitutkimus: Laaksovirta kutsuu siinä käyttämäänsä lähestymistapaa ”arviomiesmenetelmäksi”. Laaksovirran väitöskirja liittyy osin suunnittelun problematiikkaan, vaikka se syntyi kiinteässä yhteydessä lääketieteellisesti suuntautuneeseen tutkimukseen. Tutkimushankkeen avulla haluttiin suunnitella ja aikaansaada kattava väestön sydänkuntoutuksen toimintamalli. Hankkeen toimintatapa on malliesimerkki Vedungin tarkoittamasta julkisten interventioiden insinöörimallista tai sosiaalisesta laboratorista.

Laaksovirran tutkimus syntyi osana Maailman terveysjärjestö WHO:n vuonna 1973 käynnistämää tutkimushanketta, joka toteutettiin 18:ssa Euroopan maassa. Siinä selvitettiin kuntoutuksen mahdollisuuksia vähentää sydäninfarktipotilaiden kuolevuutta ja sairastuvuutta uuteen infarktiin sekä edistää varhaista fyysistä, psykososiaalista ja ammatillista kuntoutumista. Perustavoitteena oli vaikuttaa sairastuneiden työkykyyn ja työhön paluuseen. Suomen hankeosuudessa työskenteli lääketieteen, psykologian, ravitsemustutkimuksen ja sosiaalitutkimuksen edustajia. Hankkeessa kehitettiin sydäninfarktin sairastaneille kuntoutusohjelma, johon sisältyi kaksi vuotta kestänyt sosiaalityö. Laaksovirran tutkimus käsittelee sosiaalityön osuutta eikä kuntoutushanketta kokonaisuudessaan.

Tutkimuksen johdannossa Laaksovirta erittelee WHO:n hankkeen merkitystä. Sydän- ja verisuonitaudeista on tullut keskeinen lääketieteellinen ongelma teollistuneissa maissa, ja kansainvälisten vertailujen mukaan keski-ikäisten miesten sepelvaltimokuolleisuus on Suomessa huippuluokkaa. Hän perustelee tiedonhaluaan todeten, että sydäninfarktia voidaan pitää sosiaalisena ongelmana, koska se on huomattavan suurta

ihmisjoukkoa koskeva asiantila, jota ei voida pitää tyydyttävänä ja jolle haluttaisiin tehdä jotain kollektiivisin sosiaalisin toimenpitein. (Laaksovirta 1982, 1.) Hän liittyy näin tutkimuksensa sosiaalisten ongelmien tutkimusperinteisiin. Laaksovirta esittää aiempien tutkimusten perusteella sosiaalisten olojen ja terveydenhuollon käytäntöjen vaikuttavan potilaiden kuntoutuksen onnistumiseen. Kyse olisi kuitenkin suuressa määrin asiakkaiden elämäntavan ongelmasta. Kuntoutuksen haasteena olisi, miten sen avulla saataisiin esille asiakkaan ja tämän lähiympäristön voimavaroja. Laaksovirta erittelee vaikutusten arvioinnin haastetta seuraavasti:

”Infarktipotilaan käyttäytymismalli ulottuu lähes jokaiselle elämänalueelle, ja kuten on todettu, erityisen suuressa määrin työ- ja ammattielämään. Kuntoutusohjelmien yhteydessä olisi selvitettävä, minkä tasoisin keinoin vaikuttamisen tulisi tapahtua. Tärkeä kysymys on, missä määrin ja missä kohdin saadaan tuloksia yksilötason keinoin. Jos kuntoutusohjelmien arviointi osoittaa, että jotain oleellista jää tavoitteissa saavuttamatta, olisi pohdittava, miksi niin on, ja tarvittaisiinko ehkä laajempia yhteisötason keinoja tulosten tehostamiseksi.” (Laaksovirta 1982, 39.)

Sydäninfarktiin sairastuneiden kuntoutuksen toteuttamiseksi on Laaksovirran mielestä tärkeää ymmärtää sairauden luonnetta. Hän jäsentää kuntoutuksen kohdentamisen ongelmaa seuraavasti:

”Sydäninfarkti, kuolio tietyllä sydämen alueella, on eräs olosuhteisiin kuuluva perusasia. Siihen sinänsä ei kuntoutuksella voida vaikuttaa, mutta kuntoutuksen avulla pyritään siihen, että tämä perustosiasia voitaisiin hyväksyä ja käyttää kaikki mahdolliset tarjolla olevat voimavarat fyysisen ja psyykkisen suorituskyvyn parantamiseksi ja koko elämäntavan sopeuttamiseksi sairauden vaatimuksiin.” (Laaksovirta 1982, 44.)²¹

Arvioinnin kohde ja lähestymistapa

Hankekokonaisuus sisälsi kuntoutusohjelman tutkimusryhmään kuuluneille potilaille sekä vertailuryhmän, joiden kuntoutuminen oli tavanomaisten terveyspalvelujen varassa. Tutkimusaineisto muodostui alle 65-vuotiaista sydäninfarktipotilaista, jotka olivat kaikki miehiä. Infarktista toipuneita oli aineistossa kaikkiaan 301. Heistä

²¹ Sydän- ja verisuonitautien ehkäisy, hoito ja kuntoutus ovat muuttuneet merkittävästi 1970-luvun oloista. Muutoksiin ovat vaikuttaneet työterveyshuollon merkityksen korostuminen, ennaltaehkäisyn laajeneminen ja kohdentuminen aiempaa enemmän lihavuuteen ja metaboliiseen oireyhtymään. Toiseksi uudenlaiset lääkehoidot ovat tulleet käyttöön, ja niihin sisältyvät esimerkiksi veren kolesteroliarvoja alentavat statiinit. Kolmanneksi ohitusleikkaukset ja pallolaajennukset ovat yleistyneet. Koska ohitusleikkaus tai lääkehoidot eivät pysäytä sairauden etenemistä, elämäntapojen muutokset ovat edelleen tärkeä tavoite kuntoutuksessa. (Lallukka 2005.) Neljänneksi eläkevaihtoehdot ovat lisääntyneet, vaikka niitä on sitemmin karsittu. Vuonna 1986 tuli käyttöön yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke. Etenkin yksilöllisellä varhaiseläkkeellä oli aiemmin keskeinen merkitys. Osa-aikaeläke otettiin käyttöön yksityisellä sektorilla vuonna 1987 ja julkisella sektorilla kahta vuotta myöhemmin. Näiden muutosten vuoksi nykyisin ei luultavasti pidettäisi tarkoituksenmukaisena jopa kahden vuoden kuntoutus- ja sosiaalityöohjelmaa. Ohjelmassa oli merkillepantavaa myös se, että se suunnattiin pelkästään miehille perinteisen lääketieteellisen toimintamallin mukaan.

satunnaistettiin tutkimusryhmään 147 henkilöä (neljä kieltäytyi) ja vertailuryhmään 150 henkilöä. Siten tutkimusaineistoon kuului yhteensä 297 henkilöä. Lisäksi koottiin vertailutarkoituksissa väestörekisteriotos, johon sisältyi 156 miestä.

Kuntoutusohjelma sisälsi useita osaohjelmia, joilla oli yhteinen tavoite: ”potilaan kuntouttaminen takaisin normaaliin elämään”. Laaksovirta huomauttaa siitä, ettei näiden osaohjelmien vaikutuksia voida mitata ottamatta huomioon, että kaikissa ohjelmissa on mukana muiden ohjelmien vaikutusta. Kun hänen tutkimuksensa kohteena on vain yksi osaohjelma eli sosiaalityö, se tarkoittaisi vaikutusten arvioinnin kannalta sitä, että

”Mitattavissa olevat vaikutukset ovat tällöin sosiaalityön tavoitteiden mukaisia vaikutuksia, joihin myös muut ohjelmat ovat antaneet oman lisänsä.” (Laaksovirta 1982,15.)

Olisi voinut olettaa, että kun Laaksovirta työskenteli lääketieteellisesti painottuneessa hankkeessa, jossa sovellettiin satunnaistetun kokeen menetelmää, hän olisi määritellyt tutkimustehtävänsä yksinomaan tästä lähtökohdasta käsin. Kokeellisen tutkimuksen avulla selvitettävien vaikutusten sijasta Laaksovirta määrittelee kuitenkin, että

”Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää sydäninfarktipotilaiden kuntoutusuraa eli -karrieeriä tarkastelemalla sen kehittymistä ja siihen vaikuttaneita tekijöitä erityisesti sosiaalityön periaatteiden ja tavoitteiden valossa.” (Laaksovirta 1982, 40.)

Kuntoutusuralla Laaksovirta tarkoittaa yksilön kuntoutumisen prosessia ja siihen sisältyviä vaiheita,

”– – jotka henkilö käy läpi kulkiessaan enemmän tai vähemmän täsmällisesti määriteltävään ja tunnistettavaan päämäärään tai päätepiteeseen.” (Laaksovirta 1982, 30.)

Laaksovirta suuntaa siis huomion kuntoutumisen prosesseihin. Hän otaksuu, että näissä prosesseissa asiakkaan omat päämäärät kehkeytyvät vähitellen ja muuntuvat ehkä prosessin kuluessa toisenlaisiksi. Laaksovirta painottaa yksilön kokemuksellisia, sairastumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja emotionaalisia muutoksia. Kyse on ”transitiosta”, jossa potilas siirtyisi terveen roolista sairaan rooliin. Sairastuminen merkitsee ellettävänä olevan jakson keskeytymistä, jonka yksilö voi kokea monella tavalla. Sosiaalityön tehtävänä kuntoutuksessa olisi tukea sairastuneen identiteetin ja elämäntavan uudelleenjärjestämistä.

Hankekokonaisuus on rakennettu kokeellisen tutkimuksen varaan, mutta tämä ei täysin miellytä yhteiskuntatutkijaa. Laaksovirran mielestä tarvittaisiin

”– – teoreettista viitekehystä, jossa voitaisiin sydäninfarktipotilaan sosiaalisesta elämäntilanteesta ja siinä esiintyvistä ongelmista käsin pyrkiä edes jossain määrin selittämään joidenkin ihmisten keskimääräistä suurempaa alttiutta sairastua sydäninfarktiin, ja joka samalla antaisi mahdollisuuden tarkastella näiden potilaiden

kuntoutuksen kulkua sosiaalisesta elämänkentästä käsin.”
(Laaksovirta 1982, 16.)

Laaksovirta haluaa tarkastella sosiaalisia näkökohtia ja elämäntapaa sydäninfarktipotilaiden elämän vaaratekijöinä. Hänen mielestään soveltuva lähestymistapa on hermeneuttinen tutkimus. Kokeellista tutkimusta ja hermeneuttista otetta ei tavankaisesti liitetä toisiinsa. Siten on kiinnostavaa, mitä hän tavoittelee ratkaisullaan.

Laaksovirta esittää hermeneuttisen eli tulkitsevan ymmärtämisen olevan vastareaktio luonnontieteellisen ajattelun vallitsevuuteen. Hän kuvaa Max Weberin ja Wilhelm Diltheyn ajatuksia, ja katsoo niiden merkitsevän tutkimuksessa sitä, että ”toiminnan ymmärtäminen perustuu ennen muuta siihen merkitykseen, mikä tilanteella on toiminnan suorittajalle”. Näin ollen ”jossakin sosiaalisessa vuorovaiikutustilanteessa ymmärtämisen voidaan sanoa merkitsevän päätelmien tekemistä siitä, miten tuossa tilanteessa olevat määrittelevät oman tilanteensa eli miten he sen ymmärtävät ja mitä odotuksia heillä siihen liittyy” (Laaksovirta 1982, 16–17). Laaksovirta kiinnittää siis huomiota siihen, miten subjektit itse määrittelevät omaa olemistaan ja millaisia merkityksiä sille antavat.

Laaksovirta esittelee J. P. Roosin viitaten elämäntavan tutkimuksessa esiintuotuja näkökohtia ja mahdollisuuksia käyttää pehmeitä menetelmiä tutkittaessa elämää kokonaisuutena. Hän ei kuitenkaan lähde kuntoutujien elämän kokonaisuuden laadullisen erittelyn tielle vaan hyödyntää karkeahkoa erottelua A- ja B-tyyppiseen elämäntapamalliin. A-tyyppisen käyttäytymisen katsotaan ilmenevän kaupungistuneessa ja teollistuneessa yhteiskunnassa. Sen peruspiirteinä on pidetty työkeskeisyyttä, alituista kiireen tuntua, jatkuvaa saavutuksiin pyrkimistä, kilpailunhalua sekä vastuun ja velvollisuuden tunnetta. B-tyyppinen käyttäytyminen liitetään joustavaan, rentoon ja vähemmän työkeskeiseen suhtautumistapaan. Siihen lukeutuvat henkilöt ovat vähemmän alttiita saamaan sydäninfarktin. (Laaksovirta 1982, 19–28.)

Arvioinnin toteutus ja kriteerit

Miten arviointi voi liittyä hermeneutiikkaan? Laaksovirran mukaan sosiaalityö on käytännössä hermeneuttisen otteen sävyttämää. Sosiaalityön hoitokertomusten luotettava tulkinta on vaikeaa, ja ne ovat keskenään yhteismitattomia. Laaksovirran mukaan niiden tutkiminen on mahdollista käyttämällä arviointeja. Se edellyttää, että arviointia ohjeistetaan ja annetaan arvioitsijoille yhteisiä kiinnekohtia. Laaksovirran mukaan olennaista on, että

”Arviointia tehdessään arvioitsija luo uudelleen omassa mielessään toisen ihmisen sisäistä kokemusta.” (Laaksovirta 1982, 18.)

Laaksovirta liittii siis arviointien käytön tilanteisiin, joissa tutkija ei itse haastattele asiakkaita, vaan hyödyntää työntekijöiden tapaamisia asiakkaiden kanssa. Hän antaa sosiaalityöntekijöille arvioivan subjektin aseman. Hän toteaa arvioinnin historiasta sosiaalityössä seuraavasti:

”Arviointien käyttäminen on usein keino tutkia sellaisiakin ongelmia, jotka muuten jäisivät tutkimuksen ulkopuolelle. Sosiaalityössä on nykyisin jo perinnettä arviointitutkimuksessa. Erityisesti yksilökohtaisen sosiaalityön tuloksellisuustutkimuksia on tehty arviointiasteikkoja käyttäen.” (Laaksovirta 1982, 46; vrt. Laaksovirta 1979, 127.)

Laaksovirta painottaa asiakkaiden ja työntekijöiden sisäistä kokemusta, mutta hän yrittää myös standardoida työntekijäarviointit erityisin arviointiasteikoin, joita hän käytti jo lisensiaatitutkimuksessaan. Nyt hän seuraa asiakkaiden kuntoutusuria työntekijöiden hoitohaastattelujen avulla sekä muodostamalla hoitokertomusten avulla kuntoutusurien ideaalityyppejä. Hän ohjeistaa työntekijät laatimaan sovituisissa seurantakohtaisissa yhteenvedot asiakkaiden tilanteista. Samoin hän kehittää asiakkaan sosiaalisten ongelmien vaikeusasteluokituksen. Arvioitavat asiat ovat koti ja perhe, työtilanne sekä taloudellinen tilanne. Näillä lohkoilla etenemistä seurataan seitsenportaisen asteikon avulla, ja tällaiset tuloksellisuusarviointit tehdään useana seurantajaksona (0–3 kk, 3–6 kk, 6–12 kk, 12–24 kk). Hankkeeseen liittyy standardeitua tutkimushaastatteluja, mutta Laaksovirta käyttää niitä vähäisesti. Kaikkiaan Laaksovirta käyttää apunaan peräti 47 sosiaalityöntekijä-arvioitsijaa. Työntekijöiden tekemien arviointien luotettavuus testataan selvittämällä arviointien validiteettia ja reliabiliteettia.

Tutkimuksen empiirinen osuus etenee siten, että aluksi tarkastellaan sitä, millaisessa elämäntilanteessa potilas päätyi kuntoutukseen, ja verrataan sitä väestöotokseen. Tämän jälkeen selvitetään kuntoutusuran muotoutumista: potilaiden sosiaalisten ongelmien kehitystä, elämäntapojen muotoutumista ja työhön paluun edistymistä. Empiiriseen osuuteen Laaksovirta sisällyttää myös laadullisia tapauskuvauksia:

”Idealityyppi kuntoutusurasta +1 A

Potilas on 55-vuotias puutarhaviilijä, vaimo työssä toimistoalalla. Lapset jo poissa kotoa. Infarkti oli ensimmäinen.

On viljellyt tilaansa vuosikausia suuren työpaineen alla, ainaisessa kiireessä. Arvostaa yritteliäisyyttä ja puhuu siitä paljon. Kuitenkin tuntee, että vasta viime aikoina on saanut ammatissaan jonkin verran arvostusta osakseen.

Lisäksi hoitaa monia vaativia luottamustehtäviä. Kokouksissa usein kiivastuu, jonka takia ne ovat raskaita. Nähnyt kuitenkin erittäin paljon vaivaa näiden tehtävien takia eikä halua niistä luopua. – – ” (Laaksovirta 1982, 135.)

Arvioinnin tuloksia

Laaksovirta kamppailee työnsä läpi kokeellisen tutkimuksen ja hermeneuttisen otteen ristivedossa. Laadullinen tutkimus on hiljalleen yleistymässä, mutta tutkimuksen tekoon ja esitystapaan ei ehkä löydy soveltuvia esikuvia. Tutkimuksen tulokset raportoidaan pääosin kokeellisen, kvantitatiivisen tutkimuksen esitystavan avulla. Tulosten perusteella perhe- ja työelämän ongelmat ovat tutkimusryhmässä parantuneet useammin kuin yhteiskunnan normaalipalvelujen varassa olleessa vertailuryhmässä. Lisäksi on Laaksovirran mukaan otettava huomioon se, että sairausoireet lisääntyvät ikääntymisen myötä. Sosiaalityön tuki merkitsee usein sitä, että ehkäistään ongelmien pahenemista. Näin ollen kohentuneiden ongelmatilanteiden lisäksi myös ennallaan pysyneet tilanteet saattavat olla näyttöjä tuloksellisesta työstä.

Tutkimustulosten perusteella potilaiden elämän suotuisaa kehitystä tapahtuu eniten kuntoutuksen alussa. Myönteiset muutokset koskevat asennoitumista sairauteen ja työelämän ongelmien ratkaisemista. Perhe-elämässä suotuisia muutoksia tapahtui tulosten mukaan myös myöhemmin. Laaksovirta kuvailee tuloksiaan yksityiskohtaisesti, mutta hän ei esitä niistä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä politiikkasuosituksista puhumattakaan. Tämä saattaa johtua siitä, että suositukset on esitetty hankkeen muissa julkaisuissa. Ehkä Laaksovirta myös päätelee, ettei suositusten esittäminen kuulu sosiaalipolitiikan tutkijalle. Tutkimus päättyy toteamukseen:

”Tämän tutkimuksen pohjalta voidaan todeta, että kuntoutusohjelmaan kuuluvan sosiaalityön avulla on mahdollista edistää sydäninfarktipotilaiden kuntoutuksen päämäärään oleellisesti kuuluvaa sairauden hyväksymistä ja huomioon ottamista elämään vaikuttavana tekijänä.” (Laaksovirta 1982, 170.)

Arviointi rationaalisessa yhteiskuntapolitiikassa

Hyvinvointivaltion laajentaminen, suunnittelun voimistuminen ja sen yhteyteen ilmaantuneet järkeilytyylit kuvastavat Boltanskin ja Thévenot'n arvojärjestysten näkökulmasta sekä kansalaisten sosiaalisia oikeuksia ja turvallisuutta vahvistavan että teollisen arvojärjestyksen voimistumista. Kansalaisten sosiaaliturvaa kohennettiin samalla, kun hyvinvointivaltion toimintoihin yritettiin saada aikaan teollisen yhteiskunnan suunnitelmallisuutta, mitattavuutta, organisaatio- ja prosessikaavioita, tehokasta asiakaskäsittelyä ja eriytyvää asiantuntijuutta. Lisäksi hyvinvointivaltion kehittämisessä oli keskeistä markkinoiden arvojärjestyksen huomioonottaminen. Tämän yhteyden osoitti Pekka Kuusi 60-luvun sosiaalipolitiikallaan. Yhteiskuntasuunnittelun diskurssin yhteydessä ilmaantuneet vaikutusten arvioinnin järkeilytyylit voidaan tiivistää seuraavanlaiseksi taulukoksi:

Taulukko 4. Yhteiskuntasuunnittelun diskurssi ja vaikutusten järjestytyt.

| | | |
|---------------------------------|---|---|
| Järjestytyt | Tavoiteperusteinen Tarveperusteinen | Kokeellinen |
| Konteksti | Kansallisvaltio | Kansallisvaltio |
| Tiedon kohde | Tavoitteiden saavuttaminen Tarpeiden tyydyttyminen | Intervention vaikutukset |
| Tiedon subjekti | Virkamiehet Suunnittelijat Tutkijat | Tutkijat |
| Arvioinnin käsitteet | Mittari Seuranta Sosiaali-indikaattori | Mittari Satunnaistaminen |
| Vaikutusten käsitteet | Vaikutus tavoitteiden saavuttamisena, tarpeiden tyydyttymisenä | Kausaalisuus |
| Hallinnan käsitys | Rationaali hyvinvointivaltiollistaminen | Rationaali hyvinvointivaltiollistaminen |
| Tiedonhalun perustelu | Sosiaalipolitiikan laajentaminen | Sosiaalipolitiikan ennustettavuus |
| Tietoa vakauttavat instituutiot | Suunnittelu- ja tilastointi-instituutiot Yliopistot Tutkimuslaitokset | Yliopistot Tutkimuslaitokset |

Yhteiskuntasuunnittelun kehittämisestä 1960- ja 1970-luvuilla on jäänyt pysyviä jälkiä hyvinvointivaltion tietokäytäntöihin. Useimmat tänä aikana käyttöön otetut tiedoninstrumentit ovat edelleen tärkeitä, ja niitä on kehitetty edelleen. Ajanjaksolla otettiin käyttöön menestyksellisesti käsitteinnovaatio ”mittari”. Mittarin käsitteen läpimurtoa saattoi tukea se, että se sisältyi yhtäaikaaisesti kaikkiin vaikutusten järjestytyihin.

Tavoiteperusteista arviointia tehdään edelleen suunnittelun käytännöissä ja tulosohjauskulttuureissa, vaikka siitä jatkuvasti kiistellään. Vedungin (2004, 16–17) mielestä tavoiteperusteista arviointia on ehkä liikaakin moitittu: edustuksellisessa demokratiassa se voi olla usein tarpeellista. Sen avulla kansalaiset ja päätöksentekijät voivat seurata, edetäänkö asioissa asetettujen päämäärien suuntaisesti. Esimerkiksi jos tavoitteena on työllisyysasteen parantaminen tiettyyn prosenttiin, tämän tunnusluvun muutos ilmaisee kaikille yksinkertaisesti, miten asiassa onnistutaan. Tavoiteperusteisesta arvioinnista on tullut niin itsestään selvä asia, että siihen ei enää kiinnitetä huomiota.

Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita koskevan keskustelun johdosta hyvinvoinnin käsite tuli mukaan valtiolliseen tilastointiin. Talousneuvoston raportin suositukset edistivät surveytutkimuksen vakiinnuttamista Suomen viralliseen tilastoon. Tilasto-

keskukseen saatiin 1970-luvulla muun muassa tulonjakotilasto, ajankäyttötutkimus, vapaa-aikatutkimus, elinolotutkimus ja työolotutkimus. Sosiaali-indikaattoreiden rakentamisesta ei luovuttu vaan niitä tehtiin 1970-luvulla yhteistyössä OECD:n kanssa. 1990-luvulla alkoi indikaattoreiden kehittämisen uusi aalto, joka on liittynyt Euroopan yhteismarkkinoiden syntyyn ja globalisaatioon. Indikaattoreita yritetään liittää myös näyttöperustaisten politiikkojen harjoittamiseen. (Sauli & Simpura 2004 ja 2005, 12–14.)

Hyvinvointivaltion hallinnoinnin käytännöissä tarvearviointi on tullut tärkeäksi ja jopa osin lakisääteiseksi. Kansalaisten hoidon ja palvelutarpeiden arviointi ei tosin lähde nykyisellään vaikutustiedon halusta. 1960-luvulla haluttiin tietää ihmisten tarpeista sosiaalipolitiikan laajentamisen vuoksi. Nyt niistä halutaan tietää pikemminkin sosiaalipolitiikan rajaamisen vuoksi, sillä tarveharkinnan avulla ”tarpeettomat” ihmiset yritetään karsia palvelujen ja etuuksien piiristä. Palvelu- ja hoitotarpeiden arvioinnit ovat tulleet välineeksi palvelujen saannin ja kiireellisyuden määrittelemiseksi. Asiakkaiden tarpeet halutaan mitata entistä ”objektiivisemmin” esimerkiksi vanhusten laitoshoidossa, kuntoutuksessa ja työttömien palveluissa, ja tähän on kehitetty avuksi monenlaisia mittaristoja. Tarveperusteinen vaikutusten arviointi ei sen sijaan ilmene näkyvästi käytännön toimintana. Tiedonhalu siitä, vastaako palvelu asiakkaan tarpeita, näyttää tällä hetkellä melko vähäiseltä. Tarveperusteista arviointia on kuitenkin yritetty kehittää edelleen.²² (Ks. myös Rajavaara 1998.)

Kokeellisessa järkeilytyylissä on keskeisessä asemassa kausaalisuuden kysymys. Se on niin tärkeä, että arviointitutkimusta on yritetty toisinaan määritellä sen perusteella. Muun muassa Sulkunen (1998, 181–184) on sosiologian oppikirjassaan liittänyt arviointitutkimuksen kausaalisuuden käsittelytapoihin. Hän katsoo arviointi- tai evaluaatiotutkimuksen viittaavan tutkimusasetelmaan, jossa on yksi selittävä ja useita selitettäviä muuttujia. Hänen mielestään sosiaalisten ongelmien tutkimuksessa kiinnitetään ensisijainen huomio tutkimuksen kohteena olevaan ongelmaan. Siinä etsitään syitä, joihin vaikuttamalla ongelmaa voitaisiin vähentää. Arviointitutkimuksessa on hänen mielestään kyse päinvastaisesta suunnasta: halutaan selvittää jonkin ilmiön vaikutuksia. Toimenpide, jonka vaikutuksia tutkitaan, on riippumaton eli selittävä muuttuja. Vaikutukset ovat selitettäviä muuttujia, ja ne voivat olla odotettuja tai odottamattomia sekä suotuisia tai epäsuotuisia.

Kokeellista arviointia haluttaisiin jälleen hyvinvointipalveluihin. Kokeellisten arviointien mahdollisuuksia pohditaan tällä hetkellä esimerkiksi työvoimapolitiikan tutkimuksessa (Hämäläinen & Uusitalo 2006). Kausaalisuuteen liittyvät ideat ovat keskeisiä myös tieteellisiin näyttöihin perustuvien politiikkojen ja käytäntöjen

²² Tarveperusteisen arvioinnin demokraattisuuden ongelmien ratkaisuksi on otettu 1980- ja 1990-luvuilla käyttöön niin kutsuttu monitahoarviointi. Siitä puhutaan myös monitoimija-arviointina tai *stakeholder*-mallina. Siihen on tukeuduttu esimerkiksi työelämän ja organisaatioiden kehittämisessä sekä kunnallisten palvelujen arvioinnissa. Siinä arviointiin osallistetaan kaikki olennaiset sidosryhmät, kuten asiakkaat, työntekijät, johto sekä asiakasjärjestöjen, veromaksajien ja päätöksentekijöiden edustajat. Arvioinnista vastaava taho yrittää huolehtia siitä, että kaikkien tahojen näkemykset tulevat huomioonotetuiksi. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 93–96; Vartiainen 1994.) Malli on osoittautunut sosiaalisesti mutkikkaaksi ja voimavaroja vaativaksi. Arviointiin osallistuvien yksimielisyyttä ei usein muodostu, jolloin johtopäätösten teko voi olla vaikeaa. (Vedung 2004, 26–28.)

aikaansaamisen yrityksissä sekä niin kutsutun realistisen arvioinnin hankkeissa.²³ Realistinen arviointi on otettu käyttöön esimerkiksi kuntoutuksen, sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön tutkimuksessa, ja menetelmä on levinnyt laajasti sosiaalialan ammattilaisten työkäytäntöihin (ks. Kuusela 2001 ja 2005; Kuusela & Niiranen 2006; Rajavaara 2001b; Rostila 2001; Korteniemi 2006).

Liike-elämälähtöisten lähestymistapojen käyttöönotto hyvinvointivaltion hallinnoinnissa liitetään usein vasta 1990-luvun uusmanageristiseen johtamisdoktriiniin. Hyvinvointivaltion suunnittelukeskeinen uudistaminen sisälsi kuitenkin yrityksiä soveltaa liike-elämän oppeja julkiseen hallintoon. Niitä on pidetty tosin vielä vaatimattomina (Temmes 1994, 46–61). Vaikuttavuuden käsite tuli kuitenkin jo tässä vaiheessa tarjolle hyvinvointivaltion hallinnoinnin kehittämiseen.

23 Realistinen arviointi on monitahoinen tutkimus- ja kehittämissuuntaus, mutta karkeasti määritellen sen tehtävänä voidaan pitää sen selvittämistä, mitkä ovat jonkin intervention vaikutusmekanismit ja miten ne toimivat. Samalla kiinnitetään huomiota väliintulojen toimintaympäristöön eli olosuhteisiin, joissa vaikutuksia tapahtuu. Toimintaympäristöä ja mekanismeja koskevien taustaoletusten selvittelyn avulla halutaan pyrkiä johtopäätöksiin siitä, millaisia mahdollisuuksia jollain toimintaohjelmalla, palvelulla tai etuudella on saavuttaa tavoitteita, joita sille on asetettu. Mitä osuvammin ohjelman taustaoletukset vastaavat yhteiskunnallisia olosuhteita ja kohderyhmän tarpeita, sen suuremmalla syyllä voidaan odottaa myönteisiä vaikuttavuustuloksia. Karkeasti ottaen kyse on kaavasta: toimintamekanismi + toimintaympäristö = vaikuttavuus. (Pawson ja Tilley 1997, xv ja 53–82; vrt. Dahler-Larsen 2005.) Realistisen arvioinnin toivotaan avaavan niin kutsuttua arvioinnin ”mustan laatikon” ongelmaa: mikä toimii kenellekin missä olosuhteissa, ja miksi tietynlaiset vaikutukset toteutuvat tai jäävät toteutumatta.

6 TULOSOHJATTU YHTEISKUNTA

Hyvinvointivaltion käänne

”Palvelujärjestelmän toiminnan arviointia on tehtävä käytännössä jatkuvasti, jotta olisi materiaalia keskustelun ylläpitämiseen siitä, mitä palvelu on. Tämänhetkinen yhteiskunnallinen tilanne säästövaatimuksineen ja kulujen leikkaamisineen edellyttäisi sosiaali- ja terveydenhuollolta selkeitä, luettavissa olevia numeraalisia mittareita palvelutoiminnan vaikuttavuudesta – mutta osaammeko todellakaan mitata vaikuttavuutta?” (Kaasalainen 1994, 57.)

Sosiaalivakuutuksen kehittämisen kannalta 1950- ja 1960-luvut osoittautuivat Suomessa suotuisiksi, ja kaksi seuraavaa vuosikymmentä olivat hyvinvointipalvelujen laajentamisen aikaa. Palvelujen kasvu laantui 1990-luvun alussa, kun maassamme päädyttiin vaikeaan talouslamaan. Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2000, 77–82) kuvailevat viiden kehityssuunnan valossa hyvinvointivaltion muotoutumista 1980-luvulla. Ensinnäkin sosiaalipolitiikasta tuli toimeentuloturvan ja palvelujen uudistusten myötä aiempaa selvemmin keskiluokan hyvinvointia turvaavaa sosiaalipolitiikkaa. Toiseksi viimesijaisen toimeentuloturvan kattavuus parani, kun huoltoapu muutettiin vuonna 1984 toimeentulotueksi, jolle asetettiin valtakunnalliset normit. Kolmanneksi tasa-arvoistettiin koulutusmahdollisuuksia sekä laajennettiin ja kehitettiin terveydenhuoltoa. Neljänneksi ryhdyttiin uudistamaan sosiaalihuollon toimintaperiaatteita. Viidenneksi sosiaalipalveluja lisättiin tuntuvasti. Laajennukset koskivat erityisesti lasten ja vanhusten hoivaa. Myös sosiaalityön kehittämisen kannalta ajanjakso oli suotuisa. Palvelujen laajentamisen myötä hoiva ja auttaminen yhteiskunnallistuivat, ja sosiaalipolitiikka alkoi muuntua entistä enemmän naisten intressejä toteuttavaksi hyvinvointipolitiikaksi (Anttonen 1989 ja 1997). Palvelujen työvoimavaltaisuuden vuoksi julkisten palvelualojen työntekijöiden lukumäärä lisääntyi huomattavasti vuosien 1970 ja 1985 välisenä aikana. Tämä näkyi selvästi sosiaalipalveluissa työskentelevien määrän kasvuna. Vuonna 1990 sosiaalipalveluihin liittyvissä työtehtävissä toimi noin 105 000 henkilöä, joista puolet työskenteli lasten päivähoidossa. Vuoteen 1998 mennessä henkilöstö oli supistunut 95 000 henkeen. (Anttonen & Sipilä 2000, 114.)

Vuonna 1982 säädettiin sosiaalihuoltolaki (710/1982) sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (677/1982). Näiden vuoden 1984 alusta voimaantulleiden lakiuudistusten nähtiin merkitsevän yksityiskohtaisen valtionohjauksen vähentymistä ja kuntien itsehallinnollisen päätöksenteon lisääntymistä. Niiden seurauksena Suomessa vahvistui valtion suunnittelema ja ohjaama, mutta kuntien toimeenpanema sosiaalipalvelujärjestelmä (Kröger 1997, 150–161). Kun kuntien asema palvelujen järjestäjänä tuli aiempaa merkittävämmäksi, valtiollisen sosiaalipolitiikan rinnalla ryhdyttiin puhumaan kunnallisesta sosiaalipolitiikasta (esim. Rakenteellisen sosiaalityön työryhmän muistio 1985, 10).

Julkisten organisaatioiden ohjaus oli näihin päiviin saakka kehittynyt karkeasti ottaen kahdenlaisten hallinnan mekanismien kautta. Niistä ensimmäinen on ollut byrokraattinen ohjaus ja siihen liittyvä hallintolegalismi ja kameralismi (Temmes

2000, 148–149). Pentti Meklinin (2002, 13–14) mukaan kameraalisissa käytännöissä julkisen talouden hoito on muovautunut käytännön ratkaisujen kautta eikä opillisten rakennelmien avulla. Toiseksi kameralismissa ovat keskeisiä valvonta ja menolajiajattelu. Kolmanneksi toimintayksiköiden vastuu on koskenut määrärahojen käyttämistä lakien, ohjeiden ja budjettien mukaisesti eikä sitä, mitä varojen avulla on saatu aikaan. Neljänneksi taloutta ja palvelutoimintaa on pidetty toisistaan erillisinä. Talousasioiden on nähty olevan vain taloushallinnon vastuulla, jonka puolestaan ei ole tarvinnut välittää toimintaan liittyvistä näkökohdista.

Yhtä tärkeäksi hallinnan mekanismiksi oli hyvinvointipalvelujen alueella muotoutunut professionalismi. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa byrokraattinen ohjaus ja ammatillinen toiminta ovat olleet toisiinsa kiinnittyneitä. Vaikka byrokraattinen ohjaus on rajoittanut lääkäreiden, opettajien, sosiaalityöntekijöiden ja muiden ammattilaisten toimintaa, heillä on ollut hyvin koulutettuina asiantuntijoina jonkin verran autonomiaa työssään ja he ovat käyttäneet kohtuullisessa määrin ammatillista harkintaa palveluita välittäessään. (Lehto 1991; Mäntysaari 1991; Stolpe & Ståhlberg 1992; Rajavaara 1997; vrt. Freidson 1994; Clarke & Cochrane & McLaughlin 1994; Clarke & Newman 1997.)

Hyvinvointipalvelujen laajentuminen oli yhtenä kimmokkeena julkisen sektorin uudistamiselle, joka lähti liikkeelle 1980-luvun lopulla. Ehkä myös aavisteltiin talouslamaa ja julkisen sektorin taloudellista kriisiytymistä (Vartola 2004, 107–108). Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelmassa 30.4.1987 nostettiin esille julkisen sektorin uudistamisen tarve. Siinä painotettiin etenkin julkisen hallinnon tuottavuuden ja palvelukyvyyn kehittämistä. Uudistuksilla haluttiin valtioneuvoston selonteon mukaan vahvistaa valtiollista demokratiaa ja kunnallista itsehallintoa, parantaa kansalaisten palvelua sekä kohottaa julkisen sektorin tuloksellisuutta ja tuottavuutta. Niiden avulla haluttiin myös purkaa byrokraattiseksi nimitettyjä hallinnon rakenteita. Tällainen hallinto oli selonteon mukaan ollut tarpeen uusien hyvinvointijärjestelyitä luotaessa, mutta palvelujen vakiinnuttua katsottiin yksityiskohtaisen ohjauksen muodostuneen palvelutoimintaa jäykistäväksi asiaksi. Entisenlaisen hallintokulttuurin ei nähty enää soveltuvan palvelutuotantoon. (Palvelevampaan hallintoon 1990, 3–11; vrt. Julkisen sektorin uudistaminen 1992.)

Vuosien 1987–1995 aikana toteutettuja julkisen hallinnon uudistuksia olivat tuusjohtamisen ja -ohjauksen käyttöönotto, hallinnon hajauttaminen ja aluehallinnon uudistaminen, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen sekä useiden valtion toimintojen liikelaitostaminen. Uudistustoiminta sai vaikutteita OECD-maissa toteutetuista hallinnon uudistuksista. (Esim. Maailman paras julkinen sektori 1993; Temmes 1994; Ahonen & Virtanen & Uusikylä 2002, 48–49.) Uudistusten toimeenpanossa korostettiin arviointitiedon tärkeyttä, ja niiden tueksi toteutettiin kansallisia ja kansainvälisiä arviointeja (esim. Holkeri & Summa 1997; Naschold 1995; Pollitt 1997). Valtiovarainministeriön ohjaamasta kehitystyöstä kertyi muun muassa hallintotieteilijöille tutkimustehtäviä, joiden yhteydessä arvioinnin metodologiaa alettiin ottaa käyttöön (Temmes 1994; Temmes & Kiviniemi 1995 ja 1997; Tutkimaton uudistus? 1994).

Uudistuksia perusteltiin kansalaisten palvelun parantamisella, mutta niiden taustalla olivat myös 1990-luvun alussa pinnalle tulleet yhteiskuntapoliittiset suuntauukset, etenkin uusliberalismi. Julkiseen hallintoon kohdistuvat vaatimukset olivat

monissa Länsi-Euroopan maissa kiteytyneet niin sanottuun uuden julkisjohtamisen suuntaukseen (*New Public Management*), joka oli leviämässä myös Suomeen. Etenkin tulosohjauksen käyttöönotto vahvisti maassamme tätä suuntausta. Tämä johtamis-doktriini alkoi kansainvälisesti tarkastellen muotoutua 1980-luvulla. Termi viittaa siihen, että huomion kohteeksi tuli manageristinen hallinnointi (*management*) eikä enää niinkään politiikka (*policy*). Uusmanagerismissa painotetaan taloudellisia ylläkköitä, tuotosten ja suoritusten mittaamista, markkinaistamista, kilpailuttamista, määräaikaista sopimuksia sekä kustannusten leikkauksia. Työntekijöiden suorasta valvonnasta halutaan siirtyä tulosten kautta tapahtuvaan valvontaan. Kansalaisten asemaa veronmaksajina ja hyvinvointipalvelujen ja -etuuksien kuluttajina korostetaan. Vaaditaan myös, että julkissektori tuottaa riittäviä vastikkeita veronmaksajien uhrauksille (*value for money*). Kyse ei ole mistään yhtenäisestä johtamisdoktriinista, sillä muun muassa eri maissa toteutetut hallinnon uudistukset ovat vaikuttaneet sen muodostumiseen. (Meklin 2002; Bevir & Rhodes & Weller 2003, 1–2; Lähdesmäki 2003a ja 2003b; Salminen 2004.)

Valtion ja kuntien keskinäisen suhteen kehittymisen näkökulmasta uudistusten on kuvattu edenneen Suomessa neljässä vaiheessa. Ensin 1980-luvulla kuntien harkintavaltaa lisättiin, mutta ohjaus säilytettiin pääosin keskitettynä. 1980- ja 1990-lukujen taitteessa toteutettiin hajautusta, sääntelyn purkamista ja hallinnon sisäistä rationaalisoimista valtionosuusuudistuksen, vapaakuntakokeilun, talous- ja laskentatoimen uudistusten sekä tulosjohtamisen muodossa. Lamavuosiin ajoittuva kolmas vaihe merkitsi kustannussäästöjä synnyttäviä rationalisointeja ja markkinamekanismien laajaa käyttöönottoa palvelutuotannossa. Neljäs, 1990-luvun puolivälistä alkanut vaihe on tarkoittanut valtionosuuksien leikkaamista ja lisääntyviä paineita kuntarakenteiden muutoksille. (Karila 1998, 59–60; Kuusela 2001, 31.) Tulosohjauksen siirtyminen, tilaaja–tuottaja-mallien käyttöönotto ja palveluajattelun voimistuminen lisäsivät tuntuvasti arviointitiedon kysyntää.

Hyvinvointivaltion ja palvelujen kannalta ratkaisevaksi käännekohtaksi osoittautui Suomessa 1990-luvun alussa koettu talouslama ja siitä toipuminen. Se merkitsi hyvinvointivaltion kasvun taittumista. Se osoitti hyvinvointivaltion olevan entistä vähäisemmin kansallisesti hallittavissa. Gøsta Esping-Andersen (2000, 3) on pitänyt kansallisen ohjauksen mahdollisuuksien vähentymistä yhtenä ratkaisevana hyvinvointivaltion muutostekijänä. Hänen mukaansa hyvinvointivaltioiden kehittämisen uhat olivat aiemmin lähinnä niiden sisäisiä, kuten kustannus- ja rahoituspaineita sekä tehokkuuden ja toimivuuden ongelmia. Sen sijaan 1990-luvulta alkaen nämä uhat ovat muuntuneet ulkoisiksi riskitekijöiksi. Talouden globalisaatio on murentanut perustan entisenlaiselta kansalliselta talous- ja rahapolitiikalta ja heikentänyt mahdollisuuksia säädellä työllisyyttä ja työmarkkinoita. Väestön ikääntyminen ja perheinstituution haurastuminen ovat myös edellyttäneet yhteiskuntapolitiikan ja sosiaaliturvan uudelleenarviointia.

Talouslamalla on nähty olleen myös moraalisia vaikutuksia. Raija Julkusen (2001b) ja Anu Kantolan (2002) mielestä lama mahdollisti asioita, joita yhteiskunnalliset eliitit olivat toivoneet jo 1980-luvulla. Niihin kuuluivat uusmanageristinen hallinnointi ja markkinaehtoisuus, yhteiskunnallisen tulonjaon muutokset, viennin kilpailukyvyyn palautus sekä julkisten hyvinvointitehtävien uudelleenarviointi ja jarruttaminen.

Se jätti jälkeensä ajattelutavan, jonka mukaan hyvinvointivaltion ylläpito edellyttää jatkuvia poikkeustoimia ja tiukkaa moraalista itseuria.

Tuloksellisuuden käsitteet käyttöön

Julkisen sektorin uudistamisen yhteydessä tuloksellisuuden käsitteitä alettiin vakiinnuttaa valtion ja kuntien hallintoon. Valtiovarainministeriö käynnisti 1980-luvun lopulla useita julkisen sektorin tuloksellisuuden lisäämiseen pyrkiviä hankkeita. Esimerkiksi ministeriön palveluhankkeessa määriteltiin tuottavuuden, taloudellisuuden, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden käsitteet tulosohjauksen käyttöönottamiseksi ja julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseksi. Suunnitteluvaltaiset ajattelutavat heijastuivat aluksi määritelmiin. Valtiovarainministeriön työryhmän mukaan

”Vaikuttavuudella tarkoitetaan palveluyksiköiden tai palvelujärjestelmien kykyä täyttää kansalaisten tarpeet tai saavuttaa asetetut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet. Vaikuttavuutta kuvataan saavutettujen tavoitteiden ja asetettujen tavoitteiden suhteena, yleensä tilastollisten mm. elinolosuhteita kuvaavien tunnuslukujen avulla.”
(Tuloksena palvelu 1990, 33.)

Kunnallinen työmarkkinatulos, kuntien keskusjärjestöt sekä henkilöstöjärjestöt laativat vuonna 1989 suosituksen kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnista (Suositus kunnallisen palvelutoiminnan ... 1989). Kuntasektorilla suositus annettiin hieman aiemmin kuin valtionhallinnossa, sillä valtiovarainministeriö teki ensimmäisen suosituksen vuonna 1990. Kuntien suosituksessa tuloksellisuus tarkoitti kriteerejä, joiden avulla voidaan arvioida, miten hyvää kunnallinen palvelutoiminta on ja miten kunta menestyy palvelujen tuottajana. Tuloksellisuuteen sisältyivät 1) tuottavuus ja/tai taloudellisuus, 2) vaikuttavuus, 3) kustannusvaikuttavuus ja 4) palvelukyky, joka jaettiin sisäiseen ja ulkoiseen palvelukykyyn. Suosituksen mukaan tuottavuus tarkoitti tuotosten tai suoritteiden määrää ja niiden tuottamiseksi tarvittun panosmäärän suhdetta. Taloudellisuus viittasi siihen, miten paljon varoja on käytetty tuotoksen tai suoritteen aikaansaamiseen. Vaikuttavuuden katsottiin viittaavan kolmeen asiaan. Ensinnäkin se tarkoitti sitä, miten hyvin suoritteilla on onnistuttu saamaan vaikutuksia, jotka vastaavat asetettuja tavoitteita. Siten vaikuttavuus olisi saavutettujen tavoitteiden ja suunniteltujen tavoitteiden suhde. Toiseksi vaikuttavuus tarkoitti sitä, miten hyvin kunnissa asuvien palvelutarpeet tulevat tyydyttyiksi. Kolmanneksi vaikuttavuudessa saattaisivat toteutua nämä kummatkin ehdot. Kustannusvaikuttavuus viittasi kustannusten ja vaikuttavuuden väliseen suhteeseen. (Hiironniemi 1992, 24–27.)

Vuoden 1989 suositus merkitsi ensimmäistä yritystä kehittää kuntiin yhtenäistä palaute- ja arviointijärjestelmää (Niiranen ym. 2005b, 23; vrt. Lumijärvi 1990). Tästä lähtien vaikuttavuuden sananvalta alkaa lisääntyä hyvinvointivaltion käytännöissä. Syntyy myös tarve oppaille ja katsauksille, joissa arvioinnin kysymyksiä puretaan konkreettisiksi tietokäytännöiksi. Sekä sosiaalishallinnon että tutkimuksen edustajat ryhtyvät kirjoittamaan arvioinnista.

Esimerkiksi Elli Aaltonen tarkasteli aihepiiriä lisensiaatintutkimuksessaan ”Tulosjohtaminen kunnan sosiaalihuollossa” (1992). Hän pohti tuloksellisuusajattelun käyttöönottoa 1980-luvulla osana uusliberalistisen talouspolitiikan vahvistumista. Se oli nostattanut julkishallinnon tehottomuuskritiikin ja vaatimukset markkinaehtoisuuden lisäämisestä. Aaltonen haki tutkimuksessaan jäsenyyksiä kuntien palvelutoiminnan tuloksellisuuden tarkastelulle. Hän tarkasteli kunnallisen sosiaalihuollon palvelutoimintaa tuotantoprosessina, jossa panokset (*inputs*) ovat resursseja, joita käytetään toiminnassa, mistä ne muutetaan tuotoksiksi (*outputs*), ja sijoitti tuloksellisuuden näkökulmat tähän kehykseen.

Aaltosen mukaan vaikuttavuusnäkökulma voisi tuoda tietoa siitä, mitä asioita sosiaalihuollon palveluilla on saatu aikaan ja miten se on onnistunut tarkoituksensa puolesta. Hän erotti toisistaan asiakasvaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja määritteli ne tarvelähtöisesti. Ensimmäinen näkökulma tarkoittaisi vaikutusten tarkastelua asiakkaiden tarpeista käsin, ja jälkimmäinen näkökulma merkitsisi huomion kiinnittämistä laajemmin kansalaisten elämässä ilmeneviin vaikutuksiin suhteessa heidän ilmaisemiinsa tarpeisiin. Molempien näkökulmien arviointiin liittyisi hänen mielestään huomattavia menetelmällisiä ongelmia. Niitä olisivat seuraavat: miten vaikutus määritellään ja mitataan, kenen tavoitteista sitä tarkastellaan, miten mitattava vaikuttavuus voidaan eristää muista vaikuttimista sekä miten osoitetaan toimenpiteen vaikuttaneen myönteisesti asiakkaan tilan kuitenkin huonontuessa? Aaltosen mielestä vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi kyetä hallitsemaan arvioitavan vaikutuksen eristämiseen ja pitkäaikaisvaikutusten tarkasteluun liittyviä kysymyksiä sekä löytämään ratkaisuja subjektiivisten ja objektiivisten tulkintojen käyttämisen kesken. (Aaltonen 1992, 86–95, 104–109 ja 117.)

Sosiaalihuollon asiantuntijoiden kirjoituksissa ilmenee alusta pitäen vaimeaa kritiikkiä ja huolta siitä, soveltuuko tuloksellisuuden arviointi sosiaalipolitiikkaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuun ”1980-luvun sosiaalipolitiikka – lähtökohdat 1990-luvulle” (1990) kirjoittaneen Kari Vinnin mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuloksellisuuden arviointi on vaikeaa siksi, että toiminnan tavoitteet ja tuotteet ovat monimuotoisia ja vaikeammin määriteltäviä kuin tavara tuotannossa. Hänen mielestään arvioinnissa on kyse arvoista ja arvostuksista, joiden sovitusta tuloksellisuusmittareihin ei ole helppoa. Vinnin mielestä sosiaali- ja terveydenhuollossa vaikuttavuuden tulisi merkitä lopullisen tavoitteen saavuttamisen astetta eli jotakin ihmisen terveyden tai hyvinvointiin liittyvän tilan muutosta. Vaikuttavuuden mittaamiseksi tarvittaisiin tehdyn toimenpiteen tai muutoksen aiheuttaman vaikutuksen seuranta, jonka tulisi ulottua ajassa niin kauaksi kuin vaikutuksia on, ehkä läpi ihmisen elinajan. Vinni arvelee, että sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuutta ei voida selvittää vain yhden mittarin avulla, sillä vaikuttavuutta tulee tarkastella sekä tuottajan että kuluttajan kannalta. Hänen mielestään arvioinnin lähtökohdaksi soveltuu hyvin asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten arviointi. Liiketaloudellisia menetelmiä ei voitaisi kuitenkaan suoraan soveltaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Vinni tuo esiin monia vaikuttavuuden arvioinnin haasteita, mutta toivoo tutkimus- ja kehittämisresurssien avulla päästävän asiassa eteenpäin. (Vinni 1990, 47 ja 49–52.)

Sosiaalipoliitikot vaikuttavuutta tarkastelemassa

Miten sosiaalipoliitiikan tutkijat suhtautuivat hyvinvointivaltion uudistusaallossa tulleeeseen tulosohjaukseen ja sen yhteydessä virinneeseen kysymykseen: miten voidaan tietää sosiaalihuollon vaikuttavuudesta? Seuraavassa tarkastellaan vuonna 1987 ilmestynyttä kahden sosiaalipoliitiikan professorin, Tapani Purolan ja Kyösti Urponen, sekä dosentti Harri Sintosen sosiaalihuollon tutkimuskeskukselle laatimaa artikkelikokoelmaa ”Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa”. Se syntyi sosiaalihuollon kehittämisen sosiaalihuollon vaikuttavuusprojektin ensimmäisenä julkaisuna. Toisena raporttina ilmestyi sosiaalipoliitiikan tutkijoiden Juha Kääriäisen ja Juhani Iivarin julkaisu ”Sosiaalihuolto maailmanparantajana” (1989), jota myös analysoidaan seuraavassa. Terho Vuorela jatkoi vaikuttavuushanketta sosiaali- ja terveyshallituksessa kehittellen sosiaalipalvelujen arviointia (Vuorela 1991 ja 1992), mutta hänen julkaisujaan ei ole otettu tutkimuksen kohteeksi.

Purola pohti osuudessaan vaikuttavuuden arviointia sosiaalipoliitiikan suunnittelun näkökulmasta ja Urponen sosiaalityön näkökulmasta, ja Sintonen esitteli taloudellisen arvioinnin metodologiaa, josta hän oli väitellyt aiemmin (Sintonen 1981). Kääriäinen selvitteli amerikkalaista ja pohjoismaista arvioinnin perinnettä sekä kehitti sosiaalihuollon arvioinnille hankesuunnitelmaa. Iivari tarkasteli interventiotutkimuksen mahdollisuuksia. Näitä ajankohtaisraportteja käsitellään yhdessä, sillä jälkimmäisessä keskustellaan edelliseen viitaten. Ensimmäinen julkaisu syntyi ennen kuntien tuloksellisuussuosituksia ja jälkimmäinen suosituksen antamisen aikoihin. Molemmat julkaisut ovat kiinnostavia dokumentteja, sillä ne on tuotettu hyvinvointivaltion laajentamisen ja laajennusten pysäytyksen taitekohdassa.

Pandoran lipas avataan

”Sosiaalihuollon tuloksellisuuden ja sen eri työmuotojen hyvyden keskinäistä vertailua ei ilmeisestikään voida lopettaa, vaikka niin haluttaisiinkin.” (Purola 1987, 4.)

”Julkinen sektori on nykyisin omaksunut halun näyttää osaamisensa ja tehokkuutensa yksityisen sektorin rinnalla. ”Tulos tai ulos” -eetos on kulkeutumassa vääjäämättä myös sosiaalihuoltoon, yhtenä osoituksena siitä on sosiaalihuollon ”sosiaalihuollon evaluaatio” -hanke, jota ei näytä kykenevän pysäyttämään mikään. Sosiaalihuolto kokee, mikä on täysin ymmärrettävää, että sen olisi kyettävä hintaan mihin hyvänsä osoittamaan työtehonsa määrää ja toimintansa ”positiiviset” vaikutukset. Toinen vaihtoehto saattaisi olla jääminen resurssien jaossa muiden hallinnonalojen jalkoihin.” (Kääriäinen 1989, saate.)

Purolan ja Kääriäisen toteamukset ilmentävät oivallisesti 1980-luvun lopulla vallinnutta julkisen sektorin uudistamisen ilmapiiriä. Tuloksellisuuden arviointi oli tullakseen, oltiin asiasta mitä mieltä tahansa. Kysymys siitä, miten sosiaalihuollossa voidaan tietää toiminnan vaikuttavuudesta, oli esitetty sosiaalihuollon sosiaali-

politiikan tutkimukselle. Tiedonhalun taustalla oli tulosohjauksen käyttöönotto ja uusliberalistiseen ajattelutapaan liittyvät julkisen sektorin uudistamisen pyrkimykset. Uusmanageristiset toimintatavat alkoivat tässä vaiheessa kiinnittyä palvelutoimintaan.

Julkaisuissa avataan arvioinnin Pandoran lipas, sillä tutkijat joutuvat vastaanottamansa aiheen päivänpoliittisuudesta ja vaikeudesta johtuen ottamaan kantaa yhteiskuntatutkimuksen ja arvioinnin peruskysymyksiin. Purola (1987, 2) mainitsee aiheen olevan niin laajan, että selvitystä olisi tarpeen täydentää ”kenties kirjantavhuvuisin lisäanalyysin”. Ennen näitä julkaisuja ei ole koottu yhteen käsityksiä ja kokemuksia vaikutusten arvioinnin yrityksistä suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. Julkaisuissa pohditaan mahdollisuuksia, ongelmia ja uhkia, joita tutkijat katsovat vaikuttavuuden arviointiin liittyvän. Julkaisuissa sekä oikeutetaan että vastustetaan vaikuttavuuden arviointia.

Sosiaalipolitiikan tutkimus on uudenaikaisessa tilanteessa, kun hyvinvointivaltion kehittämisen positiiviteetti on muuntumassa toisenlaiseksi. Aiemmat hyvinvointivaltion toiminnan kentät, joita tutkimuksen diskursseissa on käsitelty, ovat käyneet epävarmoiksi. Kuntien sosiaalipalvelujärjestelmä on laajentunut. Ei ole silti täyttä varmuutta siitä, että hyvinvointivaltiota kattavine julkisen sektorin vastuineen halutaan ylläpitää. Kuntien palvelujen tulevaisuus näyttää epävarmalta, kun säästöjen aikaansaamisesta on tullut keskeisin asia. On muodostunut vaikuttavuuden tematiikka. Siinä aletaan kiinnittää palvelujen kehittämistä uudenaikaisiin tietokäytäntöihin ja käsitteisiin.

Foucault’n (2005, 229–230) mukaan ajatus yhdestä ainoasta katkoksesta, joka yhdellä iskulla jakaa kaikki diskursiiviset muodostelmat annetulla hetkellä, ei ole pätevä. Useiden muodonmuutosten samanaikaisuus ei merkitse niiden tarkkaa ajallista yhtenevyyttä. Jokaisella muodonmuutoksella voi olla erityinen ajallinen kitkansa. Siten positiiviteetin ilmaantuminen, poispeyyhkiytyminen tai korvautuminen ei muodosta yhtenäistä prosessia, joka tapahtuu aina samalla tavoin. Katkos ei ole kuollutta ja erotuksetonta aikaa, joka tulee kahden erilaisen vaiheen väliin. Se on aina määriteltyjen positiiviteettien välissä oleva tiettyjen erillisten muodonmuutosten yksilöimä epäjatkuvuus. Jonkin diskursiivisen muodostelman korvautuminen toisella ei Foucault’n (2005, 225) mukaan merkitse sitä, että uusien kohteiden, lausumisten, käsitteiden ja teoreettisten valintojen maailma tulisi esiin valmiina ja järjestäytyneenä tekstissä, joka tuo sen julki. Pikemminkin on tapahtunut yleinen suhteiden muodonmuutos, joka ei välttämättä muuta kaikkia elementtejä. Kaikki kohteet, käsitteet, lausumat ja teoreettiset valinnat eivät välttämättä katoa yhtä aikaa vaan ilmenee jatkuvuutta, paluuta ja toistoa.

Uuden tietokäytännön pakko

1980-luvun alkupuoli oli kuntien palvelutoiminnassa kehitysoptimismien aikaa, mutta käänne tapahtui vuosikymmenen lopulla. Vaikuttavuuden kysymyksen ilmaantuminen oli merkki, aluksi ”heikko signaali” ajattelutapojen muutoksesta. Epävarmuus

hyvinvointivaltiollisten toimintojen vaikutuksista oli tullut jäädäkseen. Oli alkamassa vaikuttavuuden todentamisen aika. Juhani Iivari toteaa sattuvasti:

” – todistamisen aika sosiaalihuollossa on käsillä siitä yksinkertaisesta syystä, että valtion ohjausjärjestelmää puretaan: on pystyttävä näyttämään tuloksia, joiden perusteella voidaan arvioida sosiaalihuollon yhteiskunnallista hyödyllisyyttä – vastauksena ulkoa tuleviin paineisiin. Eräs kehys tälle kehitykselle on ns. vapaakuntakokeilun toteutuminen. Näin vaikuttavuustutkimuksella olisi hyvinkin voimakkaat hallinnon kehittämisestä nousevat tarpeet. Toisaalta vaikuttavuuden arvioimismenetelmiä haluttaisiin kehittää myös puhtaasti resurssiekonomisiin tarpeisiin. On arvioitu, että jo ensi vuosikymmenen alussa kunnallistalous saavuttaa ehdottomat kasvunsa rajat ja edessä on tiukan talouden aika samanaikaisesti kun palvelujen tarve kasvaa lähes rajattomaksi.” (Iivari 1989, 51–52.)

Kirjoittajat painottavat tiukentuvaa taloutta vaikuttavuustiedon halun syynä. Heidän johtopäätöksensä arvioinnin tarpeesta on yhdenmukainen. Tuloksellisuuden arviointiin on sosiaalihuollossa ja laajemminkin sosiaalipolitiikassa ryhdyttävä, jotta toimintaa ei arvioidaisi vain ulkopuolelta käsin ja alalle vieraiden kriteerien valossa. Kääriäinen muistuttaa myös vaikutusten arvioinnin tärkeydestä ammattilaisille:

”Toisaalta sosiaaliviranomaisilla on luonnollisesti tarve arvioida oman työnsä tuloksellisuutta myös puhtaasti ammatillisista vaikuttimista johtuen: sosiaalihuollollisten toimenpiteiden kehittämisen mielekkäisyys ja työn uskottavuus varmasti kärsivät ellei toiminnan positiiviseen arviointiin kyetä.” (Kääriäinen 1989,1.)

Purola pohtii näkemyksiä, joiden mukaan evaluatiivinen tutkimustapa olisi sosiaalipolitiikkaan soveltumaton. Hänen mielestään tällainen argumentointi on turhan yleistävää:

”Siinä ei ole aina otettu huomioon, että vaikutusten arviointi voi olla sosiaalihuoltoon soveltumaton jossakin muodossaan ja jossakin tilanteessa olematta sitä kuitenkaan jossain toisessa. Huomionarvoinen on myös se usein unohtuva seikka, että evaluaatiotutkimukseen kohdistetusta kritiikistä piittaamatta käytännön sosiaalihuolto kuitenkin perustuu ratkaisuihin, joiden taustalla on tavoitteita ja tuloksia sekä toisaalta kustannuksia ja muita haittoja koskevat arvioinnit.” (Purola 1987, 3–4.)

Sosiaalihallinnon halu tietää, miten se voi tietää vaikuttavuudesta, tulkitaan sosiaalipolitiikan tutkijoiden keskuudessa ”evaluaatiotutkimuksen probleemaksi” (Iivari 1989, 11). Kyse on siitä, tarvitaanko uudenlaista tietokäytäntöä eli evaluaatiotutkimusta. Se, että puhutaan uudesta tietokäytännöstä eikä sosiaalipolitiikan tutkimuksen suuntaamisesta, ilmenee esimerkiksi Kääriäisen pohdinnasta, jossa hän asettaa arviointitutkimusta sekä sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimusta vastakkain. Kääriäinen harmittelee puhetta evaluaatiotutkimuksesta, kun sosiaalivaltiollisten käytäntöjen perustutkimus puuttuu sosiaalityöstä, ja sosiaalipolitiikassa sitä tehdään entuudestaan:

”Esimerkiksi sosiaalityön vakava ja kriittinen tieteellinen tutkimus on maassamme vasta ottamassa ensi askeleitaan. Mitä sosiaalihuolto tai sosiaalityö oikeastaan ovat, siitä vasta keskustellaan. Toisaalta miksi pitäisikään puhua evaluaatiotutkimuksesta, kun meillä on jo vuosikymmenet harjoitettu sosiaalipoliittista tutkimusta, jonka yhtenä tehtävänä pitäisi kai olla juuri kriittisesti arvioida sosiaalihuollon toimintaperiaatteita tai ”tuloksellisuutta”, jos sellaista ilmausta halutaan käyttää.” (Kääriäinen 1989, esipuhe.)

Kirjoittajat kaivavat esiin aiemmat vaikutusten arvioinnin yritykset yhteiskuntatutkimuksessa. Ne osoittautuivat Suomessa vaatimattomiksi. Vaikutusten arviointia tehneinä tutkijoina mainitaan Reino Salo, Pekka Kuusi, K. E. Lanu, Kyösti Raunio, Harri Sintonen, Anja Koski-Jännes, Antti Karisto ja Kauko Nyman, Kari Vähätalo sekä Juhani Iivari. Kirjoittajien hanke-esimerkit ovat sosiaali-indikaattoreiden kehitystyöstä, sosiaalityön tutkimuksesta sekä alkoholi- ja terveystutkimuksesta. Tilanne näyttää sellaiselta, että ”vaikuttavuustutkimuksen sosiaalipoliittinen menetelmästä odottaa yhä kehittelijäänsä, käytännön soveltajaansa” (Iivari 1989, 51).

Riskien tarkastelua

Tekstien perusvire on puettavissa kysymykseksi, miten vaikuttavuuden arvioinnin tietokäytäntöjä kehitettäessä kyettäisiin estämään pahaa tapahtumasta. Arvioinnissa ei nähdä kovin paljon myönteisiä mahdollisuuksia. Sen mahdollisuudet antaa virikkeitä akateemiselle sosiaalipolitiikan tutkimukselle näyttävät vähäisiltä. Parhaimmillaan vaikuttavuuden arviointia koskeva keskustelu voisi kuitenkin edistää arvojen metodologista luonnetta koskevaa pohdintaa sosiaalipolitiikkatieteessä (Purola 1987, 28). Artikkeleissa pohditaan riskejä, joita sisältyisi arvioinnin käytäntöjen kehittämiseen. Näitä olisivat

- sosiaaliteknohraattisuus
- keskittyminen vain mitattavissa oleviin asioihin
- ei-toivottujen vaikutusten unohtaminen
- utilitaristinen perusta ja taloudellisen arvioinnin rajat
- tuotannon logiikan soveltumattomuus sosiaalihuoltoon
- palvelutyön tehostamisen epäeettisyys
- uhka sosiaalityön ammatillisuudelle
- arviointitiedon hyödyntämisen ongelma
- demokraattisuuden ongelma
- heikon vaikuttavuuden ilmitulo seurauksineen.

Sosiaali-indikaattoreiden kehittämisen yritykset oli tuomittu epäonnistuneiksi. Niiden kehittämiseen osallistuneet tutkijat olivat päätyneet sosiaaliteknohraateiksi syyllistettyjen penkille. Samanlainen riski saattaisi sisältyä myös vaikuttavuuden arviointiin:

”– osaksi sen vuoksi, että sosiaali-indikaattoreiden pelättiin vievän sosiaalipolitiikan ja hallinnon liialliseen teknistymiseen, koko sosiaali-indikaattoriajattelu joutui kärkevän arvostelun kohteeksi. Useat tutkijat ovat olleet taipuvaisia näkemyksiin, että tulosten, kustannusten ja vaikutusten arviointi, tai ylisummaan ns. evaluatiivinen tutkimustapa, olisi sosiaalipolitiikkaan ja aivan erityisesti sosiaalihuoltoon soveltumaton.” (Purola 1989, 3.)

Se, että arvioinneissa keskityttäisiin mittavissa oleviin vaikutuksiin, näyttäisi myös ei-toivottavalta kehityssuunnalta. Mittarit eivät olisi arvovapaita, joten vaarana olisi asiantuntijavallan kasvu ja kansalaisten intressien ohittaminen. Sosiaalihuollossa menetellään usein sen mukaan, mikä on tyydyttävää tai hyväksyttävää, eikä tällainen arvottaminen mahtuisi mittareihin. (Urponen 1987, 67–68.) Seurantajärjestelmän luotettavuus olisi epävarma asia. Jotta sosiaalipolitiikan ei-toivotut vaikutukset tulisivat tarkasteltaviksi, se edellyttäisi sitä, että

”Mittaamisen on oltava jatkuvaa, koska olosuhteet ja edellytykset muuttuvat jatkuvasti. Mittaamisen on oltava riittävän laajaa, jotta se kattaa eri kohteet. – Mittaamisen on oltava riittävän monitahoista ja ilmiökentän kattavaa, jotta katvealueita ei jää ja toimenpiteet eivät vinoudu.” (Urponen 1987, 69.)

Tutkijat ovat huolissaan sosiaalipolitiikan vaikutusten laskemisesta rahana. Huolena on, että arviointi tulisi palvelujen leikkausten oikeuttamisen apuvälineeksi. Sosiaalihuollon vähäinen arviointitoiminta on tähän asti ollut ehkä alalle onneksi:

”Suomalainen sosiaalihuoltojärjestelmä on näihin päiviin saakka varsin pitkälle välttynyt joutumasta toimintansa tuottavuutta, tehokkuutta tai vaikuttavuutta systemaattisesti arvioimaan pyrkivän evaluaatiotutkimuksen kohteeksi. Moni lienee sitä mieltä, että hyvä onkin kun on näin käynyt, moiset pyrkimyksethän merkitsevät vain yrityksiä leikata sosiaalisektorin kustannuksia.” (Kääriäinen 1989, 1.)

Purolan mielestä arviointiin liittyisi sekä oikeutuksen että toimeenpanon ongelmia. Oikeutuksen ongelma koskisi sitä, ylittäisivätkö johonkin asiaan ryhtymistä koskevat näkökohdat vastustavien näkökohtien painon. Toimeenpanon ongelma koskisi sitä, onko asian saavuttamisen tapa hyväksyttävä, hyväksyttävämpi tai vähemmän hyväksyttävä kuin jokin toinen tapa. Purolan mukaan ekonomistisissa tarkasteluissa, joihin vaikuttavuuden käsite tavallisimmin liitetään, oikeutuksen ongelmaan vastataan kustannus-hyötyanalyysillä ja toimeenpanon ongelmaan kustannus-vaikuttavuusanalyysillä. Jos hyödyt ovat kustannuksia suuremmat, hanke voisi olla oikeutettu, päinvastaisessa tapauksessa ei. Jos jokin toimeenpanon tapa tuottaa samoilla kustannuksilla suuremman hyödyn tai saman hyödyn pienemmällä kustannuksilla kuin jokin toinen vaihtoehto, toimintatapa on vaikuttavampi ja hyväksyttävämpi. Purolan mielestä ekonomistiset tai utilitaristiset ratkaisut eivät riittäisi lähtökohdaksi sosiaalihuollon vaikuttavuuden arviointiin. Niiden lisäksi sosiaalipolitiikkaan liittyisi ainakin kolme muuta kriteeriä eli hyvinvointi, vapaus ja tasa-arvo. (Purola 1987, 4–8.)

Koska kuntiin oltiin juuri vakiinnuttamassa tuloksellisuuden käsitteitä suosituksen avulla, arvioinnin ongelmana pidetään myös sitä, miten tuloksellisuuskehikko tuotantoprosessia kuvaavine panos-, tuotos-, tulos- ja vaikuttavuus-käsitteineen soveltuisi sosiaalihuollon arviointiin (Iivari 1989, 54.) Tuloksellisuuden arviointi merkitsisi yksityisten yritysten toimintamallien käyttöönottoa. Arvioinneilla palveltaisiin tuotekehittelyä ja hyödykkeiden tuotantoa mahdollisimman halvalla. (Urponen 1987, 65.)

Vaikuttavuuden tiedonhalun katsotaan myös tulleen huonoon aikaan, sillä sosiaalihuolto ja sosiaalityö ovat juuri ammatillistumassa, perustaidot yhdenmukaistumassa ja työntekijöiden määrä kasvamassa. Sosiaalityön koulutuksen perinteet olivat lyhyet, eikä sosiaalityöllä olisi käytössään terveydenhuollon mittaus- ja tutkimusvälineistöjä. Sosiaali- ja terveydenhuollon käsittelemien ilmiöiden kesken vallitsee eroja, jotka heijastuvat arviointimahdollisuuksiin. Urponen nostaa esille sekä alan ammatillistumisen että työn tehostamisen uhkia:

”– arvioinnin käsitteisiin ja rationaalisuuden tulkintaan liittyvien ongelmien rinnalla esiintyy eettisiä ongelmia jos toiminnalla tähdätään ihmisten käytön tehostamiseen. Toisaalta nämä toimenpiteet voivat vaikuttaa meneillään olevaan kehitysprosessiin, ammatillistumiseen vastakkaisina tendensseinä, joka saattaa häiritä ammatillistumista ja ammatillisten tehtävien suorittamista. – Tekninen arviointi ja ohjaus saattavat rajata oleellisesti toiminnan autonomiaa ja tietope- rustaa. Kyseinen ohjaus esineellistäessään toimintaa voi myös ehkäistä eettisten periaatteiden toteutumista. Inhimillisen toiminnan seuranta kohtaa ongelmia, jos toimintaa hyvin mekaanisesti arvioidaan pelkkien tehokkuuskriteerien pohjalta. Sosiaalihuoltoon sisältyy eettisiä periaatteita, ja ei-taloudellisia, sosiaalisia tavoit- teita.” (Urponen 1987, 42–43.)

Myös tiedon käyttämättömyys merkitsisi ongelmaa. Sosiaalihuollon vaikuttavuus- tutkimuksista ei olisi välttämättä hyötyä vaikka ne onnistuisivatkin. Vaikuttavuus- näytöistä huolimatta niillä ei ehkä olisi painoarvoa päätöksenteossa (Iivari 1989, 56). Tutkimuksen käyttö hallinnossa on muutenkin vähäistä. Urponen mielestä se ei johdu tutkimuksen ja hallinnon keskinäisestä luottamuspulasta vaan sosiaalisesta ja kulttuu- risesta etäisyydestä, joka syntyy tarkasteltaessa maailmaa erilaisista näkökulmista:

”Tutkijat etsivät omista tieteellisistä lähtökohdistaan käsin varmaa tietoa. Tämä merkitsee sitä, että tarkastelu formuloidaan tarkastelun kannalta usein liian ahtaasti. Polttavia ongelmia sivuutetaan. Tarkkailijan osana on vetäytyä. Tutkijat eivät läheskään aina tunne politiikan tekemisen erityispiirteitä.” (Urponen 1987, 40.)

Vaikuttavuuden arvioinnin riskinä pidetään myös demokraattisen päätöksenteon vaarantumista. Valtion intressit ja kunnallinen itsehallinto voisivat joutua vastak- kain. Kansalaisten ja asiakkaiden mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon eivät välttämättä paranisi arviointien avulla vaan tilanne voisi olla päinvastainen. Ei olisi varmaa, että arvioinnilla tuettaisiin demokraattisten prosessien kautta muotoutuneita tavoitteita ja menettelytapoja. Pikemminkin tavoitteita aseteltaessa ja arviointikritee-

reja määriteltäessä saatettaisiin saada aikaan jotain demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle menevää. Urponen pohdiskelee:

”Ongelmaksi muodostuu se, missä määrin julkinen valta voi sivuuttaa demokraattisten prosessien kautta muotoiltuja kriteerejä. Kuinka paljon niiden ulkopuolelle voi mennä? Kuinka pitkälle ne voidaan korvata ammatillisilla kriteereillä? Nämä kysymykset on nostettu esiin vaihtoehdoisen sosiaalipolitiikan piirissä. Kysymykset nousevat esille myös sikäli, että vastakkain ovat tietyllä tavalla keskusvirasto ja kenttä, jossa toiminta rakentuu kunnallisen itsehallinnon varaan.” (Urponen 1987, 67.)

Viimein pohditaan huonojen vaikuttavuustulosten yhteiskunnallisia seurauksia. Entä jos sosiaalihuolto on lähtökohtaisesti tulokseton? Voidaanko sosiaalihuollolta sen tehtävät ja voimavarat huomioonottaen edellyttää tuloksellisuutta? Missä määrin on kyse soveltuvien lähestymistapojen valinnasta? Iivarin mukaan (1989, 58) yhdysvaltalainen arviointitutkimus osoitti 1960–1970-luvuilla sosiaalipolitiikan uudistuksilla olleen vain vähäisesti vaikutuksia. Selityksenä pidettiin laajojen ohjelmien arvioinnissa käytettyjä karkeita kausaalianalyysin menetelmiä. Ongelman ratkaisuksi ryhdyttiin käyttämään pienimuotoisia, paikallisia kenttätutkimuksia.

Arvioinnin käsitteet käyttöön

Artikkelit ovat Suomessa ensimmäisiä, joissa otetaan käyttöön sosiaalipolitiikan ja sosiaaliryöy yhteydessä evaluaation ja vaikuttavuuden käsitteet. Nämä käsitteet eivät ole olleet aiemmin sosiaalipolitiikan tutkimuksessa keskeisiä. Kirjoittajat määrittelevät vaikuttavuuden ja arvioinnin käsitteitä hieman vaihtelevasti. Pääasiallisesti käytetään vierasperäistä evaluaation käsitettä. Purola tukeutuu evaluaation käsitteeseen ja erottaa toisistaan tieteellisen ja teknisen evaluaation. Tieteellisissä evaluaatioissa pyritään hänen mukaansa kehittämään teoriaa tai testaamaan siihen liittyviä hypoteeseja usein kontrolloidun koeasetelman keinoin. Teknisessä evaluaatiossa on pyrkimyksenä annetun tavoitteen saavuttamisen arviointi. Tällainen arviointi oli hänen mielestään lisääntynyt. (Purola 1987, 20–21.) Purola puhuu siis kokeellisesta ja tavoiteperusteisesta järkeilytyylistä.

Urponen painottaa arvioinnin käsitteiden jäsentymättömyyttä ja pitää arvioinnin käsitteitä seurannan alakäsitteinä. Evaluaation käsitettä hän käyttää arvioinnista, joka liittyy prosessin tai toiminnan loppuvaiheessa suoritettavaan arviointiin. Tietoa hankitaan, jotta voidaan ratkaista, onko toiminta toteutunut tarkoitettusti. Evaluaatiossa selvitetään, onko tavoite saavutettu tai onko ilmennyt jotain, joka osoittaisi käytetyt toimenpiteet virheellisiksi tai puutteellisiksi. Toiminnan alussa tapahtuvaa arviointia Urponen nimittää *assessment*-luonteiseksi arvioinniksi. (Urponen 1987, 38 ja 81.)

Sintonen kutsuu evaluaatioksi valintoja ja päätöksentekoa avustavaa selvittämistyötä ja jaottelee sen ei-taloudelliseen ja taloudelliseen evaluaatioon. Hän määrittelee evaluaation yhden tai useamman toiminnon tai toimenpiteen ”hyvyyden” arvioinniksi. Sitä voidaan tehdä joko tavoitteiden saavuttamista tarkastellen tai olemassa olevia tai erikseen sovittavaa kriteeristöä käyttäen. Urposen määrittelystä poiketen

hän ehdottaa, että evaluointi voi kohdistua sekä suunniteltuun toimintoon, käynnissä olevaan tai lopetettuun toimintoon. Sintosen mielestä evaluaatiotutkimuksesta puhutaan silloin, kun sovelletaan tieteellisiä periaatteita, menetelmiä ja teorioita arvioinnin tekemiseksi tarkemmaksi tai objektiivisemmaksi. (Sintonen 1987, 80–81.)

Kääriäinen katsoo evaluaatiotutkimuksen tarkoittavan systemaattista, sosiaali- ja taloustieteiden menetelmiä hyväksi käyttävää tieteellistä tutkimusta, joka pyrkii selvittämään julkisten yhteiskuntapoliittisten toimenpiteiden tuottavuutta tai vaikuttavuutta. Vaikuttavuustutkimuksissa on hänen mukaansa kyse siitä, kuinka hyvin tuotettu yhteiskunnallinen palvelu, avustus tai tulonsiirto kykenee ratkaisemaan poliittisen päätöksenteon ongelmaksi määritellyn ilmiön. Siten vaikuttavuustutkimuksissa arvioidaan palvelujen kykyä puuttua toiminnan kohteena olevaan asiantilaan tavalla, jota toiminnan tavoitteet edellyttävät. (Kääriäinen 1989, 6–7.)

Iivari jaottelee evaluaation vallitsevien toimintojen ja erikseen toteutettujen interventio-ohjelmien evaluointiin. Näistä jälkimmäinen on hänen tarkastelunsa kohteena. Hän esittää sen sisältävän kolme tehtäväkokonaisuutta – prosessievaluuaation, vaikuttavuusevaluuaation sekä kokonaisevaluuaation – jossa tarkastellaan sekä prosesseja, vaikutuksia että kustannuksia. (Iivari 1989, 60–67.)

Vaikuttavuuden kohde: instituutioista projekteihin

Mihin vaikuttavuuden arviointi kohdistuisi? Artikkeleihin kätkeytyy kiinnostava jännite. Yhtäältä vaikuttavuutta yritetään muotoilla valtiollisen yhteiskuntapolitiikan ja sosiaalihuollon institutionaaliseksi kysymykseksi ja toisaalta aletaan etsiä mahdollisuuksia pienimuotoisista, paikallisista kehittämishankkeista. Purola (1987) tarkastelee asiaa erottaen toisistaan sosiaalihuollon, yhteiskuntapoliittisen ja sosiaalityön tiedonmuodostuksen perinteen. Hänen mukaansa sosiaalihuollon perinteelle on ominaista asiakkaan hoidon ja sen korkean tieteellisen tason, henkilökunnan ammattitaidon, palvelusten määrän ja niiden tuottamisen tehokkuutta korostavat arvot, jotka ilmenevät kyseisen hallinnollisen laitoksen vahvistamis- ja kehittämiskäytännöinä. Vastapainona ovat kokonaisuutekunnalliset arviointikriteerit, jolloin ollaan yhteiskuntapolitiikan kysymyksissä. Purola katsoo yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa esitettyjen huolien koskettavan sosiaalihuollon tuotannollista tehottomuutta ja sen institutionaalisia haittavaikutuksia. Siten hän suosittaa arviointien toteuttamista yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta:

”Puhuttaessa sosiaalihuollosta eräänä yhteiskuntapolitiikan toimintamuotona, instrumenttina, on kysyttävä sen tavoitteita sekä vaikutuksia ja haittavaikutuksia myös viimeksi käsitellyssä, institutionaalisisessa merkityksessä. Millaisiin institutionaalsiin muutoksiin sosiaalihuoltolaitoksella tähdätään, tai mihin se tähtää, tai mitä se saa tai on saanut aikaan esim. perheinstituution alueella tai yleisessä tulojaossa tai yhteisön ”traditionaalisissa” huolto- ja turvainstituutioissa?” (Purola 1987, 16.)

Lisäksi Purola (1987, 17) arvelee arvioinnille olevan orastamassa kolmas, sosiaalityöstä määrittävä kohde. Tässä tiedonhalussa on hänen mukaansa kyse vastausten etsimisestä siihen, onko toiminta hyvää tuottavaa vai haitallista asiakkaan tai työntekijän näkökulmasta:

”Merkillepantavaa on, että sosiaalityön koulutuksen yliopistollistaminen on pannut tutkijasosiaalityöntekijät yhä kriittisemmin kysymään sosiaalihuollossa ja sosiaalityössä käytettyjen menetelmien hyvyttä ja haitallisuutta asiakkaan kannalta sekä oman työnsä mielellisyyden näkökulmasta eikä ainoastaan yhteisöllisten tai hallinnollisten vaikuttavuuskriteerien vuoksi.” (Purola 1987, 17.)

Urponen (1987, 35–36) pohtii asiaa seurantajärjestelmän rakentamisen kysymyksenä. Hänen mukaansa sosiaalihuollosta ei löydy sen omiin tarpeisiin soveltuvaa arviointijärjestelmää. Tuloksellisuutta on tarkasteltu tilastojen ja tutkimusten avulla, joiden tehtävänä ei ole ollut palvella vaikuttavuuden arviointia. Tarjolla olevat järjestelmät keskittyvät taloudellisen tuloksen arviointiin. Ne perustuvat systeemiteoriaan, joten ne eivät välttämättä sovellu sosiaalihuoltoon. Urponen valitsee hänen omaa käsitteistöään käyttäen ”rakentavan otteen”, ja selvittelee tietojärjestelmän aikaansaamista.

Kääriäinen (1989, 22–25) painottaa sosiaalihuollon institutionaalista moninaisuutta sekä siihen eri suunnilta, kuten päätöksentekijöiltä, asiakkailta ja työntekijöiltä, kohdistuvia ristiriitaisia odotuksia. Hänen mielestään ei kannata tutkia sosiaalihuoltoa instituutiona tai järjestelmänä sille virallisesti asetetuista tavoitteista käsin. Sen sijaan hän pitää mahdollisena jonkin sosiaalihuollon osa-alueen tai toiminnon tuottavuuden, organisoinnin toimivuuden tai yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkastelua tai työmenetelmien vaikuttavuuden tutkimusta. Voisi esimerkiksi olla hyödyllistä selvittää jonkin intervention merkitystä yksilön elämäntilanteessa tarkastellen asiaa asiakkaiden odotusten suunnasta. Lisäksi vaikuttavuushankkeita voisi kehittää kuntavertailujen pohjalta. (Kääriäinen 1989, 22–41.)

Sintosen (1987, 79) näkökohdat lähtevät päätöksenteon problematiikasta. Hänen mukaansa valtion ja kuntien päätöksenteossa on kyse valinnasta eri yhteiskunnallisten sektoreiden kesken, joilla on kaikilla erilaisia hyvinvointivaikutuksia. Sosiaalihuolto on vain yksi sektoreista. Siten valintaongelmana on, miten yhteiskunnan voimavaroja kohdistetaan siihen ja miten muille sektoreille.

Iivarin (1989, 52 ja 58–59) mielestä sosiaalihuollon yleistä vaikuttavuutta on ylivoimaista tutkia sosiaalihuollon kentän laajuudesta ja heterogeenisuudesta johtuen. Hän kuvailee makrotasoisien sosiaalipolitiikkaohjelmien vaikuttavuuden arvioinnin tulleen kritiikin kohteeksi myös Yhdysvalloissa. Hänen mielestään kyse on ollut kausaalimallin heikkouksista. Iivari katsoo, ettei makrotason vaikuttavuuden arviointia tule hylätä, mutta mikrotason interventiotutkimus voisi olla vielä tärkeämpää.

Arvioinnin vaihtoehtoisiksi kohteiksi asettuvat tällä tavoin sosiaalihuollon ”makrotasoinen”, yhteiskunnallinen tai institutionaalinen vaikuttavuus sekä ”mikrotasoiset”, paikallisten toimintojen ja projektien vaikuttavuudet. Makrotasoinen vaihtoehto vastaa valtiolähtöisen suunnittelun yhteydessä omaksuttuja ajatustapoja. Jälkimmäinen vaihtoehto olisi uudempi asia sekä sosiaalihuollon hallinnossa että tutkimuksessa.

Uudenlaisen vaikutusjärkeilyn mahdollisuudet

Artikkeleissa painotetaan vaikuttavuutta tutkimuksen asiana vaikka myös hallinnollisten tietojärjestelmien kehittämisen mahdollisuudet otetaan esille. Kirjoittajat tuovat esiin siihen asti sosiaalipolitiikan yhteydessä tunnetut vaikutusten arvioinnin järkeilytyylit: tilastollinen, kokeellinen, tavoiteperusteinen sekä tarveperusteinen arviointi (näitä käsitteitä ei käytetä). Tutkijat kritisoivat kokeellista arviointia sen näennäisestä arvoneutraaliudesta, soveltumattomuudesta yhteiskunnan ilmiöiden tutkimiseen, kausaalisuhteiden todentamisen mahdottomuudesta ja toteuttamisen kalleudesta. Tavoiteperusteista arviointia pidetään toimintaa jäykistävänä ja naiivina tapana suhtautua yhteiskuntapolitiikan toimeenpanoon. Kun sosiaalihuollolla ei ole selkeitä tavoitteita, ongelmaksi tulisi, mistä ne otettaisiin. Tavoitteiden käyttö voisi myös johtaa poliittiseen ahdasmielisyyteen. Kun valtionohjausta suhteessa kuntiin on purettu ja kehitetty informaatio-ohjausta, tavoitteista ja normeista on siirrytty väljempään suositavuuteen. Kirjoittajat kyseenalaistavat päätöksentekijöiden tavoitteista lähtevän arvioinnin. Sintonen (1987, 99) muistuttaa sen kuitenkin toimivan käytännössä. Jos päätöksentekijöiden tavoitteita ei valita lähtökohdaksi, he voivat mitätöidä arvioinnin tulokset. Purola pohtii tarveperusteisen arvioinnin kehittämistä:

”Tarpeen käsite antaa idean tasolla mahdollisuuden sellaisiin laajoihin tarve-
mitauksiin, joita voi pitää myös harjoitettavan sosiaalihuoltopolitiikan vaikutusten ja
onnistuneisuuden evaluaatioina, mutta yhtä lailla uuden toiminnan mitoitusta ja
suuntaamista koskevan suunnittelun lähtökohtana.” (Purola 1987, 22.)

Käytännössä tarveperusteisen arvioinnin mahdollisuudet eivät näytä kehuttavilta, sillä edes terveystalousten kohdalla tarpeiden määrittelyssä ei ole onnistuttu. Sosiaalihuollossa vaikeudet olisivat moninkertaiset. Sintonen esittelee taloudellisen arvioinnin, kuten kustannus-hyötyanalyysin ja kustannus-vaikuttavuusanalyysin välineitä. Niille ei vain löydy käyttötarkoitusta, sillä sosiaalihuollon toiminnasta aiheutuvien hyötyjen tarkastelu rahassa mitattavina tuloksina ei luonnistu. Lisäksi sosiaalihuolto ei jäsenny toimenpiteiksi, joiden jatkamisesta, päättämisestä tai kehittämisestä voidaan tehdä valintoja.²⁴

Urponen (1987, 52–53) pohtii ”diagnostista” arviointia. Siinä tarkasteltaisiin niitä kohtia, joissa sosiaalipoliittinen ohjelma epäonnistuu, uhkaa pettää tai osoittaa kehittämistarpeita. Lisäksi hän pitää mahdollisena tavoiteperusteista arviointia, jota toteutettaisiin dialogisesti. Se edellyttäisi eri osapuolten, kuten päätöksentekijöiden, työntekijöiden, kansalaisten ja asiakkaiden, erilaisuuden tunnustavaa vuorovaikutusta. Arvioinnin tulisi olla demokraattista, pitkäjänteistä ja edistää kaikkien osapuolten tiedonhankintaa. (Urponen 1987, 63–67.)

²⁴ Vaikuttavuuden arviointia pidetään terveystaloustieteessä tärkeänä siksi, että kaikkia mahdollisesti myönteisesti vaikuttavia toimia ei voida taloudellisen niukkuuden vuoksi toteuttaa. Terveystalouden toiminnan ajatellaan muotoutuvan ideaalisen, valistuneen päätöksentekijän valintatilanteiden perusteella. Siten verrataan erilaisia toimenpidevaihtoehtoja toisiinsa. Tällaista utilitarismia yritetään sovittaa yhteen oikeudenmukaisuuden vaatimusten ja asiakkaiden oikeuksien kesken. (Sintonen & Pekurinen 2006.) Tämä on mahdollista siksi, että osa terveydenhuollon toimenpiteistä on kestoaltaan lyhytaikaisia.

Artikkeleissa luotetaan eniten yhteistä oppimista korostaviin, yhteistoiminnallisiin, toimintatutkimuksellisiin ja interventiotutkimuksellisiin arviointimalleihin. Purola ehdottaa arvioinnin tarkastelemista oppimisena:

”Nyt tarkasteltavassakin soveltamistavassa voidaan puhua kokeilusta, mutta ei kuitenkaan siinä kokeellisen tutkimuksen merkityksessä, joka tulee esiin tieteellisen evaluaation ja kontrolloidun kokeen yhteydessä. Se näet, joka tieteellisessä kokeessa kontrolloidaan kokeen järjestämistä koskevin ohjein pois luotettavuutta vähentävänä virhevarianssina, ymmärretään nyt käsiteltävässä tarkastelutavassa uutta luovana toimintana, innovaationa, johon kokeilun tulee ennen muuta tähdätä. Evaluaatio on tällöin ennen muuta organisaation tai toimintaryhmän oppimista itsestään, työstään ja asenteestaan ympäristöönsä. Se tähtää keskeisesti tieto- ja asennemuutoksiin, eikä annetun tavoitteen saavuttaminen ole välitön tai tärkein evaluaation kohde.” (Purola 1987, 23.)

Kääriäinen esittelee sosiaalityön itsearviointia Yhdysvalloissa. Näissä itsearvioinneissa sosiaalityön vaikutuksia tarkastellaan kausaalianalyttisin menetelmin, mutta työntekijät tutkivat itse työtään. Hän ei ehdota tällaista arviointia vaan laadullisen tutkimuksen käyttöönottoa sosiaalityön tutkimuksessa.

Iivari pohtii interventiotutkimuksen mahdollisuuksia. Hänen mielestään se ei olisi aivan uutta yhteiskuntatutkimuksessa. Siinä voitaisiin käyttää menetelmiä, joita yhteiskuntatieteissä on entuudestaan käytetty: havainnointia, mittaamista ja luokitelua. Se, mikä erottaisi interventiotutkimuksen muusta yhteiskuntatutkimuksesta, liittyisi tutkimuksen tarkoitukseen. Interventio-ohjelman tavoitteena on aikaansaada uudenlainen käytäntö. Se merkitsisi esimerkiksi erilaista tapaa asettaa hypoteeseja. Yhteiskuntatutkija kehittää hypoteesinsa teoriasta tai vallitsevista ongelmista käsin mutta arviointitutkijan hypoteesi on itse ohjelman toteutuminen ja onnistuminen. Se merkitsisi sitä, että tutkijasta tulisi osallistava toimija eikä vain puolueeton sivustakatsoja. (Iivari 1989, 62–63 ja 73–74.)

Arvioinnin toimijat työyhteisöistä

Ketkä toteuttaisivat arvioinnit? Yksityisten konsulttiyritysten tulo kuntien palveluihin alkaa olla näköpiirissä:

”Sellainenkin pelko on esitetty, että ellei sosiaalihuolto löydä itse toimintansa kriteeristöä, määrää esimerkiksi Mec Rastor jonkun muun hallinnonalan pyynnöstä selvityksillään sosiaalihuollon kehittämis- ja resurssitarpeet.” (Iivari 1989, 52.)

Kirjoittajat suosittavat hankkeen jatkamista ja pohtivat toimenkuvaa aiheeseen tarttuvalle tutkijalle. Lisäksi he kiinnittävät huomiota sosiaalihuollon työntekijöiden mahdollisuuksiin toimia arviointien toteuttajina. Sosiaalihuollon toivotaan tukevan kuntien kokeilutoimintaa konsultaation avulla. Arvioinnin aalto näyttää sitä paitsi jo lähteneen liikkeelle:

”Mutta nyt työyhteisöt työskentelevät jo. Oleellista on, että he ovat itse lähteneet ratkomaan mainittuihin käsitteisiin ja määritelmiin liittyviä ongelmia. Ymmärrän hyvin, että hyvin pitkälle evaluaatiotutkimuksen probleemaan liittyviä ongelmia voidaan ratkaista juuri tästä suunnasta: työyhteisöt ryhtyvät yhdessä opiskelemaan ja oppimaan.” (Iivari 1989, 61.)

Sosiaalipolitiikan tutkimukselle tarjottuun ”evaluaatiotutkimuksen probleemaan”, on löytynyt ratkaisu. Vaikuttavuuden tiedonhalu on kanavoitu kuntien paikallisiin projekteihin. Niiden avulla työntekijät voivat itse kehittää toimintansa vaikuttavuutta. Arvioinnin toimijat, arviointiyhtymät ja sosiaalialan työyhteisöt ovat ryhtyneet jo aktiivisiksi. Arvioinnin käsitteistöä, lähestymistapoja ja organisointia on mahdollista kehittää edelleen. Sosiaalipolitiikan tutkijat ovat kirjanneet 1980-luvun jälkipuoliskolta vauhdittuvan kehityksen ydinasian: arvioinnin käytännöt ovat tarttuneet hyvinvointivaltion hallinnointiin.

Tuloksellisuuden järkeilytyyli

Tulosohjaukseen liittyvä tuloksellisuuden arviointi eteni 1990-luvulla sekä valtion että kuntien hallinnossa. Tästä arvioinnista puhutaan usein tilivelvollisuus- tai vastuullisuusarviointina. Sen taustalla on perinteinen tilivelvollisuusajattelu. Siinä sosiaalinen toiminta ymmärretään päämiehen ja agentin vaihtosuhteena. Päämiehellä (esimerkiksi kansalaiset, osakkeenomistajat, asiakkaat tai tilaajat) on intressejä, joiden edistämiseksi se tarvitsee jonkin agentin (esimerkiksi organisaatio, palveluntuottaja) palveluja. Koska päämies ei voi olla varma agentin kyvystä toteuttaa toimeksiannot menestyksellisesti ja sovittujen sääntöjen mukaan, tarvitaan kolmas osapuoli todentamaan tavat, joilla toimeksiannot ovat toteutuneet. Pohjimmiltaan on kyse luottamuksesta tai sen puutteesta päämiehen ja agentin kesken. (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17.) Tuloksellisuuden arviointi voidaan mieltää sekä organisaation sisäisenä, yleensä vertikaalisena, hierarkkisena järjestelmänä mutta myös julkisten palveluorganisaatioiden vastuullisuutena yhteiskuntaan.

Tulosohjauksen avulla halutaan kohdentaa verovarot aikaansaannosten ja tulosten perusteella. Huomio kiinnitetään siihen, mitä verovaroilla saadaan aikaan eli palveluihin, etuuksiin ja niiden vaikutuksiin. Rahoitus halutaan sitoa aikaansaannoksiin. Tavoitteena on *value for money* -tuloksellisuus. Se tarkoittaa, että verovaroille pitää saada mahdollisimman hyvä vastike. (Meklin 2002, 41–43.) Tilivelvollisuusarvioinnista puhutaan englannin kielessä käsitteillä *performance monitoring* tai *performance measurement*. Tässä tutkimuksessa käytetään tästä arvioinnista käsitettä tuloksellisuuden järkeilytyyli. Sen ydinpiirteitä kuvaa seuraava taulukko:

Taulukko 5. Tuloksellisuuden järkeilytyyli.

| | |
|---------------------------------|---|
| Konteksti | Globaali Paikallinen |
| Tiedon kohde | Tilivelvollisuuden todentaminen |
| Tiedon subjekti | Työntekijät |
| Arvioinnin käsitteet | Tulostavoitteet Mittarit Tunnusluvut Strategisuus |
| Vaikutusten käsitteet | Vaikuttavuus Yhteiskunnallinen vaikuttavuus |
| Hallinnan käsitys | Vastuullistaminen Sopimuksellisuus |
| Tiedonhalun perustelu | Tulosvastuu Kustannustietoisuus (Value for money) |
| Tietoa vakauttavat instituutiot | Ylikansalliset organisaatiot Valtion toiminnot, mm. controller-yksikkö Konsulttiyritykset |

Boltanskin ja Thévenot'n arvojärjestysten näkökulmasta tuloksellisuuden järkeilytyylin ilmaantuminen ja laajeneminen on liittynyt markkinoiden arvojärjestyksen voimistumiseen hyvinvointipalveluissa. Lisäksi on tullut tärkeäksi oikeuttaa ja perustella hyvinvointietuuksia ja -palveluja sekä niiden edellyttämiä voimavaroja. Se on merkinnyt mielipiteen arvojärjestyksen voimistumista. Teollinen arvojärjestys on säilynyt edelleen tärkeänä.

Tuloksellisuuden arvioinnin järjestelmiä on kehitetty sekä valtion että kuntien toiminnoissa. Valtion tilivelvollisuus- ja tulosohjausudistuksessa tuloksellisuuden käsitteitä tarkistettiin joitakin vuosia sitten. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tehtävät ja vastuu strategisina ohjaajina sekä virastojen ja laitosten ylimmän johdon tilivelvollisuus ja tulosvastuu korostuivat valtion talousarvioista annetun lain (19.12.2003/1216) ja talousarvioasetuksen (254/2004) säätämisen myötä. Uudistusten taustalla painotettiin tarpeita tulosohjauksen selkeyttämiseen ja terävöittämiseen, ohjauksen sisällön kehittämiseen strategisemmaksi sekä tuloksellisuuden näkökulmien rikastamiseen (Tulosohjauksen terävöittäminen 2003, 15).

Muutokset merkitsivät käsitteiden uudelleenmuotoilua. Aiemmin tuloksellisuus jaettiin taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. Valtiovarainministeriön työryhmän mukaan ongelmana oli, ettei jaottelu tunnistanut laatua tuloksellisuuden osatekijäksi. Uudet kriteerit muodostuvat kolmesta pääalueesta: yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tuloksellisuudesta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä (Parempaan tilivelvollisuuteen 2003, 50 ja 62–63).

Vuonna 1989 kunnille annettu suositus ei johtanut suuriin muutoksiin kuntien arviointikäytännöissä. Jotkut kaupungit ryhtyivät asiassa aktiivisiksi mutta arviointiliikehdintä oli kaikkiaan kunnissa vaimeaa. Myös asian vastustusta esiintyi. (Lumijärvi 1999, 4–6.) Sen sijaan vuoden 1995 kuntalaki muutti kuntien hallintoa ja uudisti kunnallista tarkastustointia. Kuntiin tulivat tarkastuslautakunnat, joiden tehtävänä on tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Tilintarkastus erotettiin omaksi alueekseen. Tarkastuslautakunnat arvioivat kunnissa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi on vahvistettu lääninhallitusten tehtäviä peruspalvelujen arvioinnissa. Tietoa ryhdyttiin keräämään myös valtionohjauksen ja valtiontalouden tarkastuksen tarpeisiin sekä seuraamaan kuntien valtionosuuksien käytön tarkoituksenmukaisuutta ja taloudellisuutta. Kunnallinen kirjanpito on muuttunut samalla yhä enemmän yritysten laskentatoimen kaltaiseksi. Kuntalain uudistamisen jälkeen myös yksittäisille toimialoille on määritelty lainsäädännössä arviointivelvoitteita. Useimmissa kunnissa ei kuitenkaan vielä 1990-luvun lopussa ollut toimivia käytäntöjä tuloksellisuuden arviointiin. Siten Kunnallinen työmarkkinailaitos on edelleen vauhdittanut kehitystä. (Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus 2000; Niiranen ym. 2005b, 24–26.)

Amerikkalaisten tutkijoiden Robert Kaplanin ja David Nortonin (1996) kehittämä, strategiseen johtajuuteen perustuva Balanced Scorecard -malli (BSC) tuli Suomessa tunnetuksi samaan aikaan, kun kuntien tuloksellisuusarvioinnin hitaasta etenemisestä oli oltu huolissaan. Mittariston suomalainen versio sai nimekseen tasapainotettu tulosmittaristo, ja siitä tuli vuonna 2000 annetun uuden kunta-alan tuloksellisuussuosituksen pohja. Lisäksi puhutaan myös tuloskortista tai tasapainoisen onnistumisen strategiasta. Sen viitekehyksessä on olennaista, että taloudellisen tuloslaskennan ja tasearvioinnin ohella otetaan huomioon myös laadullisia sekä inhimillisen pääoman kehitystä kuvaavia mittareita. Mallin alkuperäiset näkökulmat ovat taloudellinen, sisäisten prosessien, oppimisen ja kasvun sekä asiakasnäkökulma. Suomessa on kunnissa ja muutoinkin julkisella sektorilla käytössä useita mallin muunnelmia. (Malmi & Peltola & Toivanen 2002, 23; Niiranen ym. 2005a; Määttä 2000.)

Suomessa tuloksellisuuden arviointi otetaan käyttöön kunnissa kehittämishankkeina. Valtionhallinto ei toimi uudistusten aktiivisena konsulttina kuten esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Tästä syystä yritysten ja yliopistojen konsultoinnille on tullut keskeinen merkitys. Esimerkiksi KARTUKE-hankkeessa on yliopistojen tutkijoiden tuella kehitetty BSC-malliin perustuvaa arviointia kunnissa. (Niiranen ym. 2005a.)

7 VUOROVAIKUTTEINEN YHTEISKUNTA

Paikallisen ja epävirallisen käänne

”Niiden valtaosa on perinteisiä tarvekartoituksia. Rinnalle on kuitenkin ilmestynyt joukko hankkeita, joissa oman toiminnan tavoitteiden arvioimisen kautta lähestytään jokapäiväisten työtehtävien mielekkyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Näissä hankkeissa perinteiset tutkimuskäytännöt ovat riittämättömiä. Ulkopuolisen asiantuntijan panos voi edelleen olla tärkeä, mutta avainasemassa on työntekijöiden oma panos. Omaa työtään ja toimintaansa tutkimalla työntekijät voivat yhdessä hallita työnsä muutosta ja toteuttaa uudistuksia, jotka ylhäältä käskettyinä eivät toteudu tai toteutuisivat vain ulkonaisesti.” (Ruohonen 1987, 1159.)

1980-luvun lopulla tutkimus- ja kehittämistoiminta alkoi nivelyä aiempaa kiinteämmin kuntien sosiaalihuollon työyhteisöihin. Markku Ruohonen (1987) eritteli oheisella tavalla sitä, millaista muutosta käynnistyneiden hankkeiden sisältöihin havaittiin tulleen. Tarvekartoitusten rinnalle kuntiin oli alkanut muodostua pieniä, vuorovaikutteisia, oman toiminnan tutkimisen hankkeita. Niitä ei tosin ollut kovin paljon. Sosiaalihuollon hallitus kokosi 1980-luvulla tietoa kunnissa meneillään olevista tutkimus- ja kehittämishankkeista, ja vuonna 1987 kunnissa tiedetään olleen käynnissä alle 400 hanketta (Heikkilä 1987).

Vuorovaikutteiset ja toimintasuuntautuneet tutkimusotteet alkoivat tulla sosiaali-tieteissä keskustelun kohteeksi suurin piirtein 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Esimerkiksi Antti Eskola (1973,182) pohti toimintatutkimuksen mahdollisuuksia 1970-luvun alussa sosiologian tutkimusmenetelmiä käsittelevässä oppikirjassaan. Hän puhui vaikutustutkimuksesta, aktivoimistutkimuksesta tai aktiotutkimuksesta. Tutkija ei tyytyisi tällaisessa tutkimuksessa havainnointiin tai kokeen järjestämiseen vaan yrittäisi vaikuttaa tutkittavien elämään järjestämällä jonkinlaisen aktion. Liik-keelle lähdettäisiin tilanteen analyysistä ja tosiasioiden havainnoinnista. Sitä seuraisi ongelman käsitteellinen ja teoreettinen muotoilu sekä toimenpiteiden suunnittelu. Seuraavaksi suoritettaisiin toimenpiteet ja arvioitaisiin niiden vaikutukset. Eskola käytti esimerkkinä Kurt Lewinin tutkimuksia ja pohdiskeli sitä, olisiko aktiotutki-mus ihmisiä manipuloivaa vai olisiko kehitettävissä toimintamalleja, joissa ihmiset määrittyisivät toimiviksi subjekteiksi. (Vrt. Jyrkämä 1978.)

Uusista toimintamalleista puhuttiin aluksi pääasiassa toimintatutkimuksena. Kun toimintatutkimuksia alettiin tehdä Pohjoismaissa 1970-luvulla, niiden lähtökohtana oli usein voimakas yhteiskuntakritiikki. Arvostelua kohdistettiin myös yhteiskunta-tutkimukseen ja sen tapoihin asettautua yhteiskunnallisten eliittien taakse. Toimin-tatutkimusten avulla yritettiin kehittää työtapoja, joissa tutkijat voisivat olla suorassa yhteydessä huono-osaisiin ihmisryhmiin ja antaa heille välitöntä tukea (esim. Eliasson 1987; Sandberg 1982, 90.) Toimintatutkimus saatettiin määritellä seuraavasti:

”Toimintatutkimus on tavoitteellista ja suunnitelmallista muutostyötä, jonka tarkoituksena on parantaa vähäresurssisten ja alioikeutettujen ryhmien ja yksilöjen oloja ja joka perustuu kenttäkokeiluihin sekä niiden tarkkaan arviointiin.” (Abrahamsson & Swedner 1976, 27.)

Kun toimintatutkimus alkoi vakiintua muun muassa työelämän tutkimuksen, hoidon, hoivan ja sosiaalityön tutkimuksen yhteydessä, sitä alettiin Eliassonin (1987, 115) mukaan määritellä aiempaa neutraalimmin esimerkiksi ”muutosprosessissa tapahtuvaksi läheiseksi yhteydeksi toiminnan ja tutkimuksen sekä teorian ja käytännön välillä”.

Vuorovaikutteisten tutkimustapojen leviämistä kuntien hyvinvointipalveluihin, etenkin sosiaalityöhön, edisti ensin 1980-luvun alussa sosiaalihuollon myönteinen kehitysilmapiiri. Alalle oli saatu uusi lainsäädäntö, sosiaalipalvelut laajenivat, työntekijöiden määrä kasvoi ja työntekijäryhmien koulutustasovaatimuksia nostettiin. Sosiaalipalvelujen asiakkaiden aseman parantaminen nostettiin kehittämisen kohteeksi (esim. Asiakkaiden asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa 1985). Lisäksi sosiaalivaltion ja suunnittelun kritiikki oli kanavoitunut uudenaikaisiksi yhteiskunnallisiksi liikkeiksi. Huomiota alettiin kiinnittää ”kansalaisyhteiskuntaan” ja epävirallisen sosiaaliturvan mahdollisuuksiin. Antti Karisto pohti sosiaalivaltiosta esitettyä kritiikkiä ja epävirallisten, sosiaalisten verkostojen asemaa:

”On katsottu, että valtio on laajentunut kansalaisten kustannuksella ja että valtiollinen sosiaalipolitiikka on jättänyt muut hyvinvointia tuottavat instituutiot varjoonsa ja tukahduttanut ihmisten oman toimintapotentiaalin. Tämän näkemyksen mukaan hyvinvointivaltion kansalaiset on jo liiaksikin totutettu hakemaan apua ammattiauttajilta ja asiantuntijoilta. Ja mitä enemmän he ovat apua saaneet, sitä avuttomammiksi he ovat itse tulleet toimimaan. Tämän itseluottamuksen eroosion ja terapeuttisen kierteen katkaisemiseksi on alettu tähtyä epävirallisiin sosiaalisiin verkostoihin. On alettu vaatia oma-apua ja itsehoitoa kalseaksi koetun laitoshoidon ja tukahduttavina pidettyjen valtiollisten turvaverkkojen tilalle.” (Karisto 1986, 27.)

Suomessa uudenlaisten toimintatapojen etsintä ilmeni näkyvimmin Tampereella toimineen Vespan (Vaihtoehtoisen sosiaalipolitiikan liikkeen) toiminnassa. Samantapaista toimintaa oli myös Helsingissä ja Jyväskylässä. Liikehdintä sai sivustatukea yliopistojen sosiaalityön opettajilta, tutkijoilta ja opiskelijoilta. Lisäksi muodostui vaihtoehtoyhteisöjä, itseapuliikkeitä ja virkamiesten vaihtoehtoisprojekteja. (Matthies 1990; Satka & Pohjola & Rajavaara 2003.) Aila-Leena Matthies kuvaili vaihtoehtoprojekteja:

”Muutamat onnistuneet vaihtoehtoprojektit eroavat virallisesta auttamistoiminnasta siinä, että ne ottavat alusta alkaen lähtökohdakseen kohteiden oman elämänpiirin toimintalohkot ja etsivät yhdessä kohteiden kanssa näiden ehtoihin ja tarpeisiin soveltuvia ratkaisuja. Ne pyrkivät maksimoimaan kohteen oman vastuun tilanteestaan, mutta samanaikaisesti luomaan mittatilaustyönä maksimaaliset edellytykset selvittää vastuusta. Ne eivät siis lähde ensi sijaisesti auttamisjärjestelmän omasta toimintalogiikasta ja pätevydestä vaan ottavat siihen välimatkaa.” (Matthies 1990, 116.)

”Projektiyhteiskunta” merkitsi lupausvaihtoehtoisista toimintatavoista. Vaihtoehtohankkeet versoivat osin virallisen palvelujärjestelmän ulkopuolella, mutta myös virkamiehet ja työntekijät saattoivat olla hyvillään muutosten mahdollisuuksista. Alettiin pohtia myös sitä, olisiko kuntien sosiaalihuollon organisaatioita kehitettävissä ruohonjuuritason toiminnasta lähtien ja olisiko hallinnon suoriteajattelun rinnalle kehitettävissä toisenlaisia toimintatapoja. Kun tuloksellisuuden mittaaminen alkoi tehdä tuloaan 1980-luvun lopulla sosiaalipolitiikkaan ja kuntien palveluihin, tilannetta oli syytä tarkastella kriittisesti:

”Sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa samoin kuin hallinnossa suoriteajattelu on varsin korostetussa asemassa. Päähuomio kiinnittyy julkisten tulonsiirtojen ja muiden resurssien aikaansaamiin tuloksiin, joita arvioidaan panos-tuotos- tai kustannus-hyötylaskelmien avulla. Tämä on luonnollisesti periaatteessa oikeutettua, koska kyse on julkisista toimenpiteistä ja yhteiskunnallisten varojen käytöstä. Suoriteajattelu on kuitenkin omiaan suuntaamaan viranomaisten samoin kuin kansalaisten mukaan lukien ”asiakkaiden” itsensä ajattelun ja tietointressit etuisuuksien kontrolliin. Tämä voi tapahtua inhimillisen vuorovaikutuksen sisältämien erilaisten kehitys- ja muutospotentiaalien kustannuksella. Viranomaista yhtä vähän kuin asiakastakaan ei kyetä näkemään muutosagenttina, vaan pikemminkin ”veljensä vartijana”. (Walls 1986, 114.)

Tällaisen muutoksen katsottiin edellyttävän uudenlaisia tietokäytäntöjä. Muun muassa Georg Walls puhui tarpeesta siirtyä sosiaalialalla vertikaalisesti organisoidusta tiedon- tuotannosta horisontaalisesti järjestettyyn tietotuotantoon. Se perustuisi dialogiin ja vastavuoroisuuteen, ja siinä tutkijat, asiakkaat ja työntekijät sekä muut toimijat olisivat kaikki tasavertaisia tiedon jakajia. (Walls 1986 ja 1990.)

Tapausesimerkki: Tavallisesta perheestä tapaukseksi

Halu tietää, voiko vaikutuksia arvioida toisin

”Toiselta puolen kvalitatiivinen palvelujen kvaliteetin tai vaikutustilojen analyysi on erittäin aikavievä tapa hankkia aineistoa. Sen kohteeksi pystytään valitsemaan yleensä vain muutama, ehkä 20–30 asiointikohdetta ja asiakkuutta. Esimerkiksi Rajavaara (1992, 74–77) selvittelee teemahaastattelumenetelmällä sosiaalityön vaikuttavuutta kohteenaan 28 asiakasperhettä. Hänen tarkoituksenaan on tutkia perheiden elämässä tapahtunutta kehitystä ja sosiaalityön merkitystä siinä. Nauhoitettu haastatteluaineisto koostuu purettuna 1 295 tekstiliuskasta, jossa perhehaastattelujen osuus on 726 ja sosiaalityöntekijöiden osuus 569 liuskaa! Lisäksi aineistona käytetään yhteydenottoraportteja.” (Lumijärvi 1994b, 99.)

Kuntien tuloksellisuuden arviointia kehittäneen hallintotieteilijä Ismo Lumijärven ihmettely koskee lisensiaatintutkimustani ”Tavallisesta perheestä tapaukseksi. Sosiaa-

litoimiston asiakastyö arvioinnin kohteena” (Rajavaara 1992). Millaisen tiedonhalun ohjaamana lähdin urakkaan, jonka laajuus tuli hämmästeltyväksi?

Tutkimus syntyi osajulkaisuna kokeilussa ”Käytännön sosiaalityö tiedontuottajana”, jonka Helsingin kaupungin sosiaalivirasto ja Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitos toteuttivat yhteishankkeena vuosina 1986–1990. Hankkeen tarkoituksena ei ollut arvioinnin kehittäminen vaan siinä etsittiin näkökulmia sosiaalityön tutkimuksen ja käytännön yhteensovittamiseksi ja kokeiltiin sosiaalityöntekijöitä tutkimukseen osallistavaa mallia, niin kutsuttua ”tutkivaa sosiaalityötä”. Tilaus-tutkimuksen toimeksianto sisälsi tosin myös sosiaalityön vaikutusten kysymyksen. Työskentelin hankkeessa tutkijana, ja lisäksi siinä olivat mukana osa-aikainen tieteellinen johtaja, kuusi osa-aikaisesti tutkimustyötä tekevää tutkijasosiaalityöntekijää ja heidän esimiehensä. Hanke oli laajin Suomessa toteutetuista kokeiluista, joiden jatkoksi perustettiin myöhemmin niin kutsutut opetusosiaalikeskukset sosiaalityön koulutusta antavien yliopistojen sijaintikaupunkeihin. Niiden toiminta-alueita laajennettiin myöhemmin, ja vuoden 2002 alusta luotiin lakisääteiset sosiaalialan osaamiskeskukset. (Ks. Rajavaara 2005.)

Hanke lähti käyntiin samaan aikaan kuin tuloksellisuuden käsitteitä alettiin omaksua kuntien palveluihin. Olin huolestunut kehityksen seurauksista ja vaikuttavuusvaateiden tulosta sosiaalialalle. ”Arviointi-intressin nousu”, kuten asiaa nimitin, vaikutti epäilyttävältä, kun muutosten taustalla oli uusliberalismin ja taloudellisen näkökulman voimistuminen sekä kuntien kustannus- ja resurssipaineet. Tutkimuksen alussa suomin arviointia kovakätisesti:

”Evaluaatiotutkimuksen perusluonteeseen kuuluu ajattelutapa, että maailmaa tulee kuvata mahdollisimman tehokkaasti. Tämä ajattelumalli kytkeytyy kivuttomasti yhteen instrumentaalisen järjen vaatimusten kanssa. Se johtaa ihmisten keskinäisen vuorovaikutuksen esineellistymiseen ja usein myös puuttumiseen arviointiin osallistuvien ihmisten inhimilliseen ja fyysiseen koskemattomuuteen.” (Prior 1989, 134; Rajavaara 1992, 27.)

Arviointikriittisyys voi johtaa siihen, että ryhdytään arvioimaan. Kysymykseksi tuli, voiko vaikutusten arviointia tehdä muuten kuin kvantitatiivisten tulostittaristojen avulla ja olisiko tällaisesta toisin tekemisestä hyötyä. Yhteiskuntatieteissä suosittiin 1980-luvulla laadullisia menetelmiä, joten niihin tarttuminen tuntui luontevalta. Oletin, että jos sosiaalityön sisältöä analysoitaisiin laadullisin menetelmin yhteistyössä asiakkaiden ja työntekijöiden kesken, se voisi helpottaa sosiaalialan mahdollisuuksia kehittää työtään ja perustella toiminnan vaatimia edellytyksiä. Näihin aikoihin keskusteltiin ”todellisesta sosiaalityöstä”, jolle sosiaalitoimisto-organisaatiot eivät anna riittäviä toimintaedellytyksiä (Mäntysaari 1991, 147).

Arvioinnin kohde ja lähestymistapa

Tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata ja arvioida sitä, miten sosiaalitoimiston sosiaalityö voi välittyä lapsiperheiden elämään ja millaisia vaikutuksia sillä voi olla perhe-

elämässä. Tutkimus kohdentui sosiaalitoimiston toimeentulotuen ja lastensuojelun palvelukäytäntöihin. Siinä seurattiin 28 lapsiperheen ja heidän sosiaalityöntekijöitensä työskentelyä vuoden ajan ja yritettiin saada käsitys sosiaalityön merkityksestä lapsiperheiden elämässä asiakkaiden ja työntekijöiden kokemaana. Tutkimuksessa kertyi mittava laadullinen aineisto, sillä työntekijät haastattelivat asiakasperheensä seuranta-ajan alussa ja lopussa ja minä haastattelin vastaavalla tavalla työntekijät. Teemahaastatteluja oli 106, ja lisäksi työntekijät raportoivat yhteistyöstä. Käytin apuna myös toimeentulotuen ja lastensuojelun tilastoaineistoa. Hanke oli yhteistoiminnallinen. Työntekijät osallistuivat aineiston suunnitteluun, keruuseen, analysointiin sekä raportointiin, sillä hankkeesta syntyi useita julkaisuja.

Hankkeessa ilmeni, ettei sosiaalityössä suuntauduta samalla tavoin kaikkiin perheenjäseniin. Sosiaalitoimiston asiakkaat ovat usein yksinhuoltajaperheitä, joten yleensä naiset asioivat työntekijöiden kanssa. Tutkimuksessa problematisoidaan perhe- ja naistutkimuksen keskustelujen avulla näitä kysymyksiä. Tutkimuksen metodologisessa osassa tarkastellaan evaluaatiotutkimuksen käsitettä ja lähestymistapoja sekä vaikuttavuuden käsitettä, jota ei kuitenkaan käytetä työssä. Arvioinnin halutaan kohdentuvan yhteistyön hienovaraisiin prosesseihin, sillä

”Viimeaikaisen sosiaalipoliittisen naistutkimuksen kritiikin aiheita on ollut kuinka sosiaalihuollon palvelut on rakennettu palvelutehtäisiin, teollisen työn logiikalle, riippumatta siitä, onko tämä paras tai ainut tapa, jolla ihmisten sosiaalisia ja psyykkisiä toimintaedellytyksiä rakentavaa työtä on mahdollista tehdä. – – Sikäli kun tutkija ryhtyy analysoimaan työntekijöiden työsuorituksia eikä työtä tai palveluja sinänsä, hän ei taida juuri poiketa taylorilaisesta työntutkijasta.” (Rajavaara 1992, 54.)

Sosiaalitieteissä innostuttiin näihin aikoihin diskurssianalyysistä. Tutkimusotetta kehittäessäni otin huomioon joitakin näkökohtia tästä keskustelusta ja pohdin esimerkiksi puhetilanteita vallankäytön näkökulmasta. En ollut kuitenkaan kiinnostunut työntekijöiden ja asiakkaiden puheesta itsessään vaan siitä, miten sen avulla voidaan analysoida sosiaalitoimistoyhteistyön muotoutumista ja seurauksia. Tästä syystä yritin ottaa käyttöön konstruktivistisen tai responsiivisen arviointitavan, jota arviointitutkijat Egon Guba ja Yvonna Lincoln (1989) ovat kehittäneet. Arvioinnissa etsitään tällöin merkitysrakenteita, joiden avulla palvelukäytäntöjen eri osapuolet, kuten työntekijät ja asiakkaat, hahmottavat omaa tilannettaan sekä omaa ja muiden toimintaa siinä. Tutkijan tehtävänä on aikaansaada yhteinen oppimis- ja arviointiprosessi, jonka yhteydessä näitä merkitysrakenteita tarkastellaan. Hankkeen oppimisprosessit tapahtuivat kahdenlaisilla kentillä, tutkijan ja työntekijöiden suhteessa sekä työntekijöiden ja asiakkaiden suhteessa. Tutkimuksessa jäsenetään lapsiperheiden ja työntekijöiden yhteistyötä prosessina. Siinä tutkitaan sitä, miten asiakkuus ajankohtaistuu, miten lapsiperheiden elämäntilanteet muuntuvat palvelutarpeiksi, millaista työskentelyä perheiden kanssa harjoitetaan ja millaisia vaikutuksia tästä työskentelystä näyttäisi muodostuvan.²⁵

²⁵ Psykoterapian vaikuttavuustutkimuksessa on esitetty kritiikkiä kokeellista tutkimusta kohtaan. Vaihtoehtoksi on kehitetty 1990-luvulta alkaen asiakkaan ja työntekijän prosessin tutkimiseen perustuvaa PTO-tutkimusotetta (*Problem-Treat-*

Tuloksia ja johtopäätöksiä

Prosessitarkastelussa toimeentulotuen ja lastensuojelun asiakkuudelle löytyi virallisista tilastoluokituksesta poikkeavia syitä. Uutena näkökulmana nousi esille parisuhteen purkautuessa muodostuva epävakaa elämäntilanne. Uuden elämän järjestäminen eikä niinkään yksinhuoltajuus voi saada aikaan toimeentulotuen ja sosiaalityön tarpeen. Tutkimus tehtiin ennen lamaa, ja tulokset luultavasti poikkeaisivat muutenkin monin tavoin nykytilanteesta.

Lapsiperheiden vanhemmat asioivat sosiaalitoimistossa erilaisin yhteistyöstrategioin, joita kuvataan tutkimuksessa. Asiakkaat työstettiin vuorovaikutukseen, jotka luokiteltiin oikeudellis-hallinnolliseksi, professionaaliseksi ja pedagogis-paternalistiseksi työmuodoksi. Ensimmäinen merkitsi rutiinikäsittelyä, ja professionaalinen tulkintatapa lähti perheiden yksilöllisistä tilanteista. Jännitteisissä tilanteissa otettiin käyttöön pedagogia ja paternalismi, jolloin työntekijät neuvovat ja kovistelevat asiakkaitaan. Työntekijöiden ja asiakkaiden paneutuminen ja sitoutuminen vuorovaikutukseen vaihteli yhteistyön kuluessa.

Yhteistyön vaikutuksia kuvasin sen mukaan, näyttikö perheiden elämä kehittyneen myönteiseen vai kielteiseen suuntaan, oliko heidän tilanteensa ennallaan vai oliko tapahtunut sekä myönteisiä että kielteisiä muutoksia. Tutkimuksessa esitellään tapausesimerkkien avulla työntekijöiden ja asiakkaiden käsityksiä muutosten ulottuvuuksista. Yhteistyön prosesseja ja muutoksia kuvataan asiakkaiden ja työntekijöiden puhetta esiin nostaan:

”Mä oon mennyt töihin ja Santtu alotti koulun. Rahallisesti se on yks ja sama, käynkö mä työssä vai en. Henkisesti se on taas parempi. Mä haluan kontaktin lastikseen pitää. Kun siellä tiedetään kaikki mun elämäni – saa sanoa ihan alusta loppuun – kaikki nää vaikeudet. Se on nyt vaan ollut semmoinen vuosi, etten ole kerennyt soittamaan!”

Toimeentulotukiasiakkaiden elämäntilanteet olivat kehittyneet enimmäkseen myönteisesti, mutta lastensuojelun asiakkaiden kohdalla oli tavallisinta muutosten moniselitteisyys. Tutkimus antoi melko valoisan kuvan sosiaalityön mahdollisuuksista tukea myönteisiä elämänmuutoksia, vaikka lastensuojelutyössä vaikutusten aikaansaaminen osoittautui pulmalliseksi. Aiemmat, ulkomaiset kokeelliset tutkimukset olivat korostaneet sosiaalityön heikkoa vaikuttavuutta. Painotin kuitenkin sitä, miten sosiaalitoimistojen asiakaskäsittely muuntaa ”tavallisen perheen tapaukseksi”. Siten tutkimuksessa nostetaan esille kysymys, voisiko olla muunlaisia toiminnallisia ympäristöjä ihmisten voimavaroja tukevalle sosiaalityölle kuin toimistovaltainen työskentely. Lisäksi johtopäätöksissä korostetaan parisuhteen purkautumisvaiheen kuormittavuutta ja ehdotetaan, että tähän vaiheeseen voitaisiin kehittää palvelukäy-

ment–Outcome). Siinä lähdetään potilaskohtaisesta ongelmien määrittelystä, sovitaan yksilöllisesti tavoiteltavista tuloksista, ja dokumentoidaan vuorovaikutusta. Sitä voidaan käyttää myös työn kehittämistä tukevaan arviointiin ja se on luonteeltaan yhteistoiminnallista. (Ks. Leiman 2004.) Tähän hankkeeseen sisältyi samankaltaista vuorovaikutuksen analysointia, jota ei sisälly Guban ja Lincolnin (1989) arviointimalliin.

tännöissä lisäpanostusta. Viimein pohditaan kysymystä, miten miesten ja naisten tarpeita voitaisiin ottaa paremmin huomioon yhteistyössä.

Yritin siis taltutella suoritteiden mittausta ja vaikuttavuuden käsitettä astumalla tässä tutkimushankkeessa arviointidiskurssin sisälle (vrt. Lindqvist 1996). Tutkimushankkeen tärkeimmät tulokset eivät ehkä liittyneet tehtyyn arviointitutkimukseen. Tärkeämpää oli uudenlainen tiedonmuodostuksen organisointi. Kun erilaiset tietokulttuurit – yliopiston, kunnan sosiaaliviraston ja asiakkaiden – kohtaavat ja alkavat solmiutua toisiinsa, muodostuu uudenlainen vuorovaikutuksen ja tiedon kulttuuri. Minua jäi askarruttamaan tämän asian yhteisöllinen ja metodologinen merkitys sosiaalityeille. Esitin varauksia tällaisten tietokulttuurien aikaansaamisen mahdollisuuksista. En luottanut myöskään siihen, että niitä haluttaisiin vakiinnuttaa institutionaalisiin järjestelyihin (vrt. Rajavaara 2005).²⁶

Vuorovaikutteinen järkeilytyyli

2000-luvulla paikallista tietoa tuottavat, kehittävät ja vuorovaikutteiset tutkimus- ja arviointitavat ovat melko yleisiä hyvinvointipalveluissa. Esimerkiksi Stakesiin vuonna 1997 perustettu sosiaalipalvelujen arviointiryhmä FinSoc, sosiaalialan osaamiskeskukset ja yliopistojen täydennyskoulutuslaitokset ovat edistäneet ja vakiinnuttaneet vuorovaikutteista ja yhteistoiminnallista tiedonmuodostusta. Kyse ei ole vain sosiaalialan kehityksestä, sillä esimerkiksi opetuksessa ja kasvatuksessa (esim. Ojanen 1996) sekä kuntoutuksessa, on kehitelty samanlaisia toimintatapoja. Asko Suikkanen jäsentää muutosta kuntoutuspalvelujen arvioinnissa seuraavasti:

”1990-luvulla arviointi on laajentunut osallistuvampaan ja aikaisempaa moniulotteisempaan suuntaan. Arviointia on alettu yhä selvemmin yhdistää käytännön kehittämistoimintaan. Arviointi on täten alkanut eriytyä tutkimuksesta ja ottaa tietoisien käytäntöjen kehittäjän roolin. Arvioinnin tehtäväksi ei ole enää yksinomaan mielletty erilaisten ulkoisten mittareiden ja indikaattorien kehittelyä.” (Suikkanen 2001, 14.)

Myös valtiohallinnossa niin kutsuttu kehittävä arviointi suositellaan otettavaksi käytöön (esim. Osenius 2004). On tosin epäselvää, mitä se tarkoittaa. Paikallisuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen perustuvia tiedonmuodostuksen tapoja on vähitellen kehittynyt lukemattomasti sekä palveluorganisaatioiden sisälle että niiden ulkopuolelle. Puhutaan toimintatutkimuksesta (Jyrkämä 1978; Kuula 1999), kehittämisevaluatiosta (Lindqvist 1999, 112) kehittämisarvioinnista (Rajavaara 1999, 37), kehittämistyön

²⁶Tero Meltti (2002, 45) on tutkimuksessaan sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön aikakauslehti Januksen lehtikirjoittelusta todennut päätelmänsä seuraavasti: ”Rajavaaran tilinpäätöksessä on havaittavissa perinteisen tieteen mukainen tiedon ja tiedontuotannon ymmärtäminen, jossa tieto ja käytäntö ovat sosiaalityössä symbioottisessa suhteessa keskenään, mutta vailla mahdollisuutta yhdistyä tutkiviksi sosiaalityöntekijöiksi. Rajavaara (1993, 32) ei nähnyt tulevaisuutta tai mahdollisuuksia onnistua tutkijasosiaalityöntekijähankkeessa, vaan hänen mukaansa olisi panostettava tutkijoiden ja sosiaalityöntekijöiden yhteistyöhön. Jälkiviisaasti tiedämme, että sosiaalityön ammatillisten lisensointien opintojen myötä sosiaalityön käytäntö ja tutkimus ovat yhdistymässä.”

arvioinnista (Seppänen-Järvelä 1999a; 90; ja 1999b), prosessiarvioinnista (Seppänen-Järvelä 2003), osallistavasta arvioinnista (Robson 2001, 37–39), naturalistisesta arvioinnista, dialogisesta arvioinnista, refleksiivisistä arvioinnista (Suikkanen 2001), itse- ja vertaisarvioinnista (Yliruka 2005), tutkivasta kehittämisestä, tutkivasta oppimisesta sekä kehittävästä työntutkimuksesta, ekspansiivisesta oppimisesta, yhteiskehittelystä ja tutkimuksesta muutoksen tekemisenä (Engeström 2004). Lisäksi on otettu käyttöön voimaistava tai valtaistava arviointi (*empowerment evaluation*). Siinä kiinnitetään huomiota väliintulojen kohteiden oman elämän tai työn hallintaan (esim. Fetterman ym. 1996; Fetterman 2001). Yhä useammin näitä tietokäytäntöjä kutsutaan ”arvioinniksi” eikä enää ”tutkimukseksi”. Näiden toimintaotteiden tarkka määrittely on lähes mahdotonta.

Boltanskin ja Thévenot’n arvojärjestysten näkökulmasta toimintaotteiden muodostuminen on liitettävissä inspiaraation, kodinomaisen ja kansalaisuuteen liittyvän rationaalisuuden vahvistamisen pyrkimykseen hyvinvointipalveluissa. Ne ovat voineet sisältää osallistavan demokratian ja deliberatiivisen demokratian kehittämisspyrkimyksiä, joita on arvioinnin yhteydessä tarkastellut esimerkiksi Ahonen (1999; vrt. Herne & Setälä 2005). Niiden avulla kehitetään esimerkiksi yhteisöllistä asiantuntijuutta, ”hiljaisen tiedon” käyttöönottoa ja asiakastyön onnistuneisuuden tarkastelun keinoja (esim. Yliruka 2005). Niissä on pidetty olennaisena autenttisuutta, vuorovaikutusta sekä ihmisten oman elämän tai työn hallinnan tarpeista lähtemistä. Laadullinen tieto on tärkeää, mutta myös muunlaista tietoa voidaan hankkia. Näiden toimintaotteiden käyttöönotto hyvinvointipalveluissa voi ilmentää työntekijöiden yrityksiä hallita työtään ja ylläpitää siihen sisäsyntyisesti muodostuneiden hyvän käytännön kriteerien mukaista palvelutoimintaa. Niissä etsitään usein ”toista tietoa” ja ”vastatietoa”, joka ei nojaa vain yhteiskunnan hallinnassa muodostuvan ”virallisen tiedon” varaan (Hänninen & Karjalainen & Lahti 2005).

Nämä toimintaotteet näyttävät muovautuneen siten, että 1970-luvun toimintatutkimuksessa tutkijoiden otaksuttiin asettavan tietokäytäntöjen pelisäännöt (esimerkiksi tuottamalla tietynlaisen aktion), mutta vähitellen he ovat väistyneet tai jääneet taustatukijan rooliin. Toimintaotteet saattoivat kehittyä 1980-luvun alussa sekä kuntien hyvinvointipalvelujen kehittämisedellytysten paranemisen johdosta että vaihtoehtoisia toimintamuotoja etsivien yhteiskunnallisten liikkeiden ansiosta. Myöhemmin 1980-luvun lopulta alkaen ne saattoivat lisääntyä myös siksi, että niiden avulla ryhdyttiin ruohonjuuritason vastaiskuun uusmanageristisen hallinnan tuloksellisuusmittauksia vastaan. Vaikuttavuuden käsite ei ole sisältynyt näihin tietokäytäntöihin mutta se on ehkä saanut osaltaan aikaan tällaista liikehdintää. Vuorovaikutteinen järjestytyli voisi soveltua sateenvarjotermiksi näille toimintaotteille. Sen piirteitä kuvaa seuraava taulukko.

Taulukko 6. Vuorovaikutteinen järjelytyyli.

| | |
|---------------------------------|--|
| Konteksti | Paikallinen (asuinalue, yhteisö) |
| Tiedon kohde | Yhteinen toiminta |
| Tiedon subjekti | Työntekijät Asiakkaat Kuntalaiset |
| Arvioinnin käsitteet | Dialogi Osallistuminen Valtaistuminen |
| Vaikutusten käsitteet | Vaikutus onnistumisena, merkityksenä, edellytyksinä |
| Hallinnan käsitys | Osallistava demokratia Sisäinen hallinta Autenttisuus |
| Tiedonhalun perustelu | Elämän ja työn hallinta Yhteisen toiminnan kehittäminen |
| Tietoa vakauttavat instituutiot | Stakes Sosiaalialan osaamiskeskukset Yliopistot Verkostot |

Projektien vaihtoehdottomuus

Vuorovaikutteisten tutkimus- ja arviointiotteiden kiinnityspinnaksi tuli projekti. Sitä pidettiin vielä 1980-luvun lopulla asiana, joka voisi parhaimmillaan mahdollistaa uudenlaisia palvelutoiminnan vaihtoehtoja. Sosiaalialalla innokkuus kehittämiseen ja projekteihin laantui taloudellisen laman yhteydessä, kun palvelujen säästö- ja leikkausvaatimukset alkoivat vaikuttaa toden teolla. Aila-Leena Matthies analysoi tilannetta 1990-luvun alkupuoliskolla seuraavasti:

”On hankittu tiloja, perustettu virkoja, rekrytoitu innovaattoreita, pakerrettu projektisuunnitelmia ja järjestelty rahoituspohjaa. Tämä saa tilanteen helposti näyttämään siltä, että kehittämistyö on suuntautunut itseään varten, että se on itsetarkoitus sinällään. Kehittämistöön kultakausi taisi jäädä kuitenkin niin lyhyeksi, että sen tuloksia ei ole päästy suuresti esittämään. Pahimmassa tapauksessa kehittämistyö näkee tuloksenaan vain sen, että on luotu kehittämisorganisaatioita tai ylläpidetty projekteja. – – Taloudellisessa niukkuudessa ei ole helppoa perustella kehittämis-työhön kuluva menojä ja vielä vaikeampaa sen on itse kustantaa itseään. Kehittämis-

työn perusteet joutuvat kovaan puntariin aikana, jolloin ihmisten perusoikeudetkin asetetaan ehdollisiksi tyyliin ”jokaisella on oikeus ihmisarvoiseen elämään, mikäli siitä ei aiheudu kustannuksia valtiontaloudelle.” (Matthies 1994, 25.)

1980-luvulla muodostuneet kuvitelmat virallisen palvelujärjestelmän ulkopuolisista, vaihtoehtoisista projekteista ja tiedonmuodostuksen malleista ovat muuntuneet parissakymmenessä vuodessa näkemyksiksi uuden hallinnan vaihtoehdottomuudesta. Vaihtoehtoisista projekteista osin kehittyneet, vuorovaikutteiseen järjestytyyliin perustuvat tiedonmuodostuksen tavat on alettu nähdä osana kansalaisten, kuntalaisten ja asiakkaiden sekä hyvinvointipalvelujen välineellistä hallintaa. Niihin sisältyneet odotukset toisten osapuolten tunnustamisesta, vuorovaikutuksesta ja yhteisestä oppimisesta eivät enää riitä perusteluiksi toimintamallien käyttöönotolle. Näin voi päätellä ainakin sen perusteella, että myös osallistavan arvioinnin vaikutuksia toimintaan on alettu selvittää (Harkko & Haverinen & Koivisto 2005).

Projektit ovat nykyisellään kiinteä osa julkishallinnon toimintatapaa, sekä valtion että kuntien toiminnoissa. Komitealaitoksen asteittaisen purkamisen yhteydessä 1970-luvulta alkaen hallinnon kehittäminen on muuttunut kokonaisuudessaan projektirutiiniksi. Talous- ja tehokkuusongelmien vuoksi koordinoivien hallintamekanismien tarve on kasvanut. Projekteilla hallinnoidaan niin valtiollisia politiikkaohjelmia, kuntien palvelutoimintoja kuin pienimuotoisia yhteisöhankeita. (Sjöblom 2006.) 1990-luvun puolivälistä alkaen Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankkeiden aikaansaama projektikulttuuri levisi laajasti hyvinvointipalveluihin. ESR-hankkeiden piirissä oli vuosina 1995–1999 noin 650 000 henkilöä. Se toi myös mukanaan uudenlaisen arviointikulttuurin, jossa seurannan ja valvonnan merkitys on painottunut. (Kankare 2006; Arnkil R. 2006).

Pekka Sulkusen (2006) mukaan projektista on tullut uuden uusmanageristisen valtajärjestelmän ydin. Sulkunen kuvaa hieman samankaltaisia asioita kuin Matthies 1990-luvun laman jälkeisissä oloissa:

”Keskeinen nykyaikaisen hallinnon organisaatio on projekti, jota rahoitetaan määrärahoilla, ei kiinteillä budjettivaroilla. Se edellyttää uudenlaista hallintasuhteen muotoa, sopimusta. Sen valvomiseksi tarvitaan toista hallintamuotoa, arviointia. Sopimuksen ja arvioinnin tavoitteiden määrittämiseksi tarvitaan ohjelma, jonka resurssit turvataan rahastoilla sekä toimijoita, joiden suhteita määrittää kumppanuus. Sopimus on projektin hallinnollinen ydin. Ohjelma, arviointi ja rahasto ovat sen puitteet, ja kumppanuus on sen osallistumisen periaate.” (Sulkunen 2006, 17.)

”Projektityhteiskunta” on Sulkusen mukaan uudenlaisen kapitalismin aiheuttama työelämän joustojen, verkostojen, sopimusten ja valvonnan järjestelmä. Projektien ydin liittyy sopimusten tekoon ja valvontaan eri toimijoiden kesken. Projektityhteiskunta on paljastanut kääntöpuolensa, kuten hallinnan puutteen, tehottomuuden, tilapäisyyden, pätkätyöt, satunnaisuuden ja turhautumisen riskit (Rantala ja Sulkunen 2006).

8 AUDITOIVA YHTEISKUNTA

Sosiaalipoliitikot ottavat laatuhaasteen

”Tämä käsite ei merkitse mitään. Käytä sitä niin usein kuin mahdollista. Tämä ohje on liitetty postmodernismiin, mutta se soveltuu yhtä hyvin nykyisten hallinnon käytäntöjen ja kehittämisoppien tarkasteluun.” (Wilkinson & Willmott 1995, 1.)

Adrian Wilkinson ja Hugh Willmott tarkastelevat näin laadun käsitettä: se ilmaantui julkisiin palveluihin 1980-luvulla, ja sen ympärille alkoi kietoutua nopeasti monenlaisia merkityksiä, käytäntöjä, oppeja, uudistuspyrkimyksiä ja voimainkoetuksia. Suomessakin näytti 1990-luvun alussa siltä, että laadun käsite saattaisi viedä voiton vaikuttavuuden käsitteestä julkisella sektorilla. Laadun käsitteen käyttöönotto yrityssektorilla on liittynyt tarpeisiin purkaa teollisen tuotannon malliin rakennettua hierarkkista työn järjestämistä ja tuottaa horisontaalisia yhteistyön rakenteita toimintaan (Hannus 1994). Julkiselle sektorille laatu tuli toisenlaisissa yhteyksissä, markkinaehtoisuuden vahvistumisen myötä ja laman jälkeen kurjistuneiden julkisten palvelujen taso-ongelmien noustessa keskusteluun.

Vuonna 1993 Stakes asetti asiantuntijaryhmän pohtimaan sosiaalihuollon laatu-kysymyksiä. Sen tehtävänä oli nostaa laatu-teemaa julkiseen keskusteluun sosiaalialalla, koota tietoa laatu-kysymyksistä sekä seurata laatuun liittyvän keskustelun painotuksia. Työryhmä kokoontui 6–7 kertaa. Sen työn tuloksena syntyi julkaisu ”Tulokseksi laatu” (Haverinen & Maaniittu & Mäntysaari 1995). Työskentelyssä oli mukana yliopistojen yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikan laitosten, kuntien sosiaalijohdon, sosiaalialan järjestöjen, lääninhallitusten sekä Stakesin edustajia. Siinä työskentelivät muun muassa Jorma Sipilä, Heikki Suhonen, Lasse Murto, Riitta Haverinen, Mikko Mäntysaari, Maisa Maaniittu, Elli Aaltonen sekä tämän tutkimuksen tekijä.

Tässä luvussa käsitellään sitä, miten sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijat tarttuivat sosiaalipalvelujen ”laatuhaasteeseen”. Tarkastelussa keskitytään edelleen vain sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoina työskennelleiden teksteihin eikä analysoida hallinnon ja järjestöjen edustajien kirjoittamia artikkeleita, joissa tehdään selkoa laadun ja vaikuttavuuden kehittämisen kokeiluista. Yhteinen kirjoittelu tutkijoiden, hallinnon ja järjestöjen edustajien kesken ilmentää kyllä jo itsessään asiantuntijakulttuurien muutosta. Tutkijoilta ei enää kysellä yhdensuuntaisesti tutkimustietoa, vaan asioita ratkotaan laajana yhteistyönä. Tapaustutkimuksena käsitellään Riitta Haverisen (1999) väitöskirjatutkimusta aihepiiristä ”Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne”.

Laadun taivutukseen

”Kun jokin käsite nousee keskustelussa keskiöön, kuten laatu nyt, monet intressipiirit ryhtyvät venyttämään käsitettä omaan suuntaansa ja luomaan omia tulkintatapojaan. Laadusta puhuttaessa venytysmahdollisuuksia on enemmän

kuin tarpeeksi – onhan laatu vertaansa vailla oleva tiivistelmäkäsite, jota voidaan yhdistää minkä tahansa toiminnan tai rakenteen mihin tahansa ominaisuuteen.” (Sipilä 1995, 21.)

Jorma Sipilä kiteyttää tässä yhden syyn, miksi sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön tutkija saattaa lähteä arvioinnin diskurssiin. Monet arvioinnin käsitteet, kuten vaikuttavuus ja laatu, ovat laajasti politiikan, hallinnon ja talouden toimijoiden sosiaaliseen mielikuvitukseen kiinnittyneitä käsitteitä. Niiden taakse kätkeytyy monenlaisia yhteiskunnallisia kehityspyrkimyksiä. Käsitteet todellistuvat, kun niihin liittyviä arvioinnin käytäntöjä muotoillaan ja niistä käydään voimainkoetuksia. Yhteiskuntatutkija voi tarkastella yhteiskunnassa ilmeneviä pyrkimyksiä välimatkan päästä tai lähteä mukaan intressikamppailuihin. Se edellyttää varustusta, jota voivat, ihmeellistä kyllä, tarjota arvioinnin sanastot. Niistä on tullut kaikille yhteistä työelämän ja hyvinvointivaltion käytäntöjen muovaamisen kieltä.

Laatukeskustelu virisi kuntien palvelutoiminnassa 1990-luvun alussa siinä vaiheessa, kun taloudellisen laman heijastusvaikutukset alkoivat näkyä hyvinvointipalveluissa, kuntien taloudelliset ongelmat kärjistyivät, ryhdyttiin palvelujen ja etuuksien leikkauksiin, ja samaan aikaan valtion normiohjausta oli vähennetty. Markkinaehtoisuuden vahvistuminen ilmeni tilaaja–tuottaja-mallien käyttöönoton kysymysten ajankohtaisuutena. Kun sosiaalialalle haluttiin luoda uudenlaista hoivayrittäjyyttä, oli tarpeen etsiä ratkaisuja siihen, miten yksityisten palvelujen laatu turvataan (Laitinen 1995). Suomalainen sosiaalipalvelujärjestelmä oli myös rakentunut melko nopeasti. Sen kehittämässä ei ehkä ehditty kiinnittää huomiota palvelujen laadun kysymyksiin, kuten oli tehty esimerkiksi terveydenhuollossa. Lisäksi 1990-luvun alussa julkisella sektorilla alettiin laajasti ottaa käyttöön laatujohtamisen menetelmiä (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000). Julkiseen toimintaan tullut laatukeskustelu ei sulje pois vaikuttavuuden näkökulmaa, sillä laadun kehittämisen yhteydessä selvitetään usein vaikuttavuutta. Kyse on ollut näkökulman ilmaantumisen erilaisesta kontekstista: vaikuttavuus omaksuttiin hyvinvointipalveluihin tulosohtauksen käyttöönoton yhteydessä, ja laatu tuli ajankohtaiseksi markkinaehtoisuuden voimistuessa, palvelutason ja asiakaslähtöisyyden kysymysten tullessa keskeisiksi. (Vrt. Lumijärvi 1994a ja 1994b.)

Artikkeleissa käsitellään päihdehuoltoa, sosiaalityötä, vanhustenhuoltoa, kotipalvelua ja päivähoitoa, joita laatuongelmat olivat alkaneet vaivata. Julkaisun kirjoittajat pitävät sosiaalipalvelujen laadun turvaamista tärkeänä yhteiskunnallisena haasteena, sillä kansalaisten ja huono-osaisimpien asiakkaiden palvelut näyttivät olevan vaakalaudalla. Toisena huolenaiheena nostetaan esiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten tilanne laman ravistelemisissa palveluissa. Arvellaan, että työntekijöiden saatavuus ja työolot voisivat kehittyä hälyttäväksi ongelmiksi lähitulevaisuudessa. Mainituksi tulevat myös tulosjohtamisen käyttöönoton haitalliset seuraukset. Aprikoidaan sitä, onko ehkä opittu tekemään tulosta laadun kustannuksella (Sipilä 1995, 21). Vuonna 1995 ilmestyneen sosiaali- ja terveyshuollon palvelukatsauksen (Uusitalo & Konttinen & Staff 1995) perusteella kiristynyt kuntatalous oli kääntänyt sosiaali- ja terveydenhuollon menot laskusuuntaan. Kunnallisen sosiaalihuollon menot olivat vuonna 1993 noin kolme prosenttia pienemmät kuin vuonna 1991. Samaa aikaan

toimeentulotukimenot olivat kasvaneet huomattavasti, joten muutos oli aikaansaatava henkilöstöä vähentämällä. Sipilä pohtii tähän liittyen laadun yhteiskunnallisia intressejä seuraavasti:

”Aktiivisimpia keskustelijoita ovat kuitenkin olleet ammattilaiset. Näinä aikoina ammattilaiset keskittyvät vaatimaan, että palvelujen laatu on pidettävä kohtuullisena leikkauksista huolimatta. Yhtäältä he pelkäävät menettävänsä työpaikkansa ammattitaidottomille työntekijöille, toisaalta ainakin osa heistä kantaa aitoa huolta riippuvaisten asiakkaidensa tulevaisuudesta. Millaisia palveluja saavat puolustuskyvyttömät ihmiset, jos palvelujen tuottajaksi valitaan se, joka ottaa heidät vastuulleen halvimmalla?” (Sipilä 1995, 21.)

Heikki Suhonen ihmettelee palvelujen kehittämissilmapiirin nopeaa käännettä ja konsumerismin näkökulman relevanttiutta huono-osaisimpien palveluissa:

”Vielä muutama vuosi sitten sosiaalityön piirissä keskustelun painopiste oli palvelukulttuurissa, sen demokratisoinnissa ja palvelujen hajauttamisessa. Nyt keskustelu on, monien mielestä pysyvästi, siirtynyt konsumerismin suuntaan. Konsumerismi puolestaan synnyttää monia uusia kysymyksiä, ei vähiten ns. marginaaliryhmille tarjottavista palveluista. Markkinaperusteisten palvelujen rinnalla keskustellaan vilkkaasti palvelujen siirtämisestä aiempaa enemmän informaalisen sektorin vastuulle. – – Uusliberalistisen talouspolitiikan opinkappale hyvinvointivaltiollisen sosiaalipolitiikan suuntaan on ollut se, että hyvinvointipalvelut pitäisi toteuttaa mahdollisimman pitkälle markkinoiden toimesta. Käytännössä tämä merkitsee kunnan roolia palvelutuotannossa joko eräänlaisena ”sivustakatsojana” tai sitten sosiaalipalvelujen välittäjänä aiemman palvelutehtävän sijasta. Tämä on ollut osaltaan seurausta siitä, että koko hyvinvointivaltiollinen sosiaaliturva ja sosiaalityön professionaalinen epäitsekkyys on kyseenalaistettu.” (Suhonen 1995, 41.)

Arvioinnin käsitteet eivät vyöry jostain hyvinvointivaltion käytäntöihin. Ne täytyy ottaa vastaan, ja uusien käsitteiden käyttäjiksi ja käytäntöjen haltijoiksi tarvitaan toimijoita. Rolland Munro (1995) on ehdottanutkin laadun ymmärtämistä sosiaalisesti muodostettuna, diskursiivisena tilana erilaisille yhteiskunnallisille intresseille ja käytännöille. Laatu analysoitaessa on ratkaisevinta kiinnittää huomiota siihen, millaisista asioista laadun nimissä keskustellaan, mitä asioita siihen vedoten kehitetään ja millaisia tiedollisia välineitä ja teknologioita otetaan käyttöön. Tarkasteltavassa esimerkissä sosiaalipolitiikan tutkijat ja asiantuntijat ryhtyvät taivuttelemaan palveluihin tarjoutunutta laadun käsitettä. Voitaisiinko sen avulla kamppailla kurjistuvan sosiaalipalvelujärjestelmän puolesta? Sosiaalipoliitikot ovat oivaltaneet pelin hengen. Laatu on tullut uudeksi yhteiskunnallisten intressikamppailujen välineeksi hyvinvointipalveluissa.

Laadulla palveluja turvaamaan

Kirjoittajat yrittävät ensin ottaa selkoa laadun käsitteestä: mitä laatu on? Vaikutavuuden tavoin se ei ole sisältynyt sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön tutkimuksen käsitteisiin. Laadun lähtökohdat palautuvat yritystoiminnan prosessien kehitystyöhön. Tästä Total Quality Management (TQM) -suunnasta se näyttää globaalilta, kokonaisvaltaiselta ja miltei totalitaristiselta käsitteeltä. Lisäksi laadunvarmistus on ollut pitkään keskeinen asia terveydenhuollon toiminnassa. (Mäntysaari & Maaniittu 1995, 13.) Julkaisussa määritellään laadun varmistuksen, laatukontrollin, laadunvalvontajärjestelmien sekä laatujohtamisen käsitteet. Laadunvarmistuksella pyrittäisiin kehittämään mekanismeja, joilla voidaan minimoida heikkolaatuisten palvelujen tuottaminen ennakolta. Laatukontrollin avulla pyrittäisiin arvioimaan tuotettujen palvelujen laatua. Siihen päästäisiin rakentamalla erityinen laadunvalvontajärjestelmä. Kun laatu otettaisiin koko organisaation toiminnan keskeiseksi tavoitteeksi, puhutaan laatujohtamisesta. (Mäntysaari & Maaniittu 1995, 11–12.)²⁷ Osallistuessaan laadun diskurssiin sosiaalipoliitikot päätyvät näin ihmettelemään useiden muiden tietokulttuurien käsitteitä ja välineitä.

Kirjoittajien teksteissä laatu taipuu joka suuntaan. Se hajoaa subjektiiviseksi, objektiiviseksi, tunteiksi, sanattomaksi, asiakkaan kuulemiseksi, standardeiksi, mittareiksi, vuokaavioiksi, laatusitoumuksiksi, kuluttajuudeksi, osaamiseksi, työkaluiksi, järjestelmiksi, intresseiksi, kehittämisprosesseiksi ja arvioinnin kysymykseksi. Lukijalle tarkoitettussa saatteessa kirjan toimittajien on myönnettävä työryhmän puolesta: ”laatukysymys on sosiaalihuollossa osoittautunut moniulotteiseksi ja monisärmäiseksi asiaksi”.

Ei ole varmuutta edes siitä, missä on ”vihollinen”, laadun käsitteessä ja siihen kytkeytyvissä diskursseissa ja käytännöissä vai yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion muutostekijöissä, joiden seurauksena laatuematikka on ajankohtaistunut. Mikko Mäntysaari pohtii:

”Laadun arviointi sosiaalihuollossa on ristiriitainen ilmiö, ja artikkelini keskittyikin paljolti juuri näiden ristiriitojen esille tuomiseen. Ristiriidat ovat osin luonteeltaan poliittisia (laatuajattelun voimakas läpivienti liittyi sekä Yhdysvalloissa että Isossa-Britanniassa konservatiivien poliittisiin ohjelmiin) että laadun kehittämisen seurausvaikutuksiin liittyviä. Vaikka useimmat kirjoittajat pitivät laadunvarmistuksen seurauksia yleensä myönteisinä sekä palvelujen käyttäjien että niiden tuottajien kannalta, ilmestyy yhä enemmän myös puheenvuoroja, joissa tuodaan esille laadunvarmistukseen liittyviä sivuvaikutuksia: työtahdin kiristymistä, psyykkisen kuormituksen lisääntymistä.” (Mäntysaari 1995, 69.)

²⁷Yritystoiminnan laadun kehittämisen kuvataan kehittyneen siten, että tarkastus alkoi muotoutua jo teollistumisen alkuvaiheista lukien, laadun valvonta 1920-luvulta 1950-luvulle, laadun varmistus 1950-luvulta lähtien ja laatujohtaminen 1980-luvulta lähtien. Laatujohtaminen tuli ajankohtaiseksi, kun haluttiin kehittää prosessiajattelua, asiakaslähtöisyyttä ja horisontaalista organisointitapaa perinteisen funktionaalisen ja hierarkkisen työn organisoinnin tilalle. Sen käyttöönoton taustalla ovat olleet myös tulosjohtamisessa havaitut puutteet. (Hannus 1994, 15–18 ja 131–132.)

Kirjoittajat huomaavat laadun käytäntöjen aikaansaamiseen sisältyvän samankaltaisia riskejä kuin vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen. Artikkeleissa ounastellaan seuraavia ongelmia:

- loppumaton tarkastustoiminta
- järjestelmien valvontakyvyn pettämisen riski
- laatumittareiden ylivalta
- työelämän laadun heikentyminen
- työntekijöiden sitoutumisen, vastuunoton ja motivaation heikentyminen
- palvelukyvyn turvaamisessa onnistumisen epävarmuus
- asiakasnäkökulman unohtuminen
- laadun kehittämisen aikaavievyyys
- liialliset kustannukset ja työvoimapanokset.

Koska ammattilaisten työtehtävät olivat vaikeutuneet ja työolot heikentyneet laman seurauksena, ja he olivat kuitenkin avainasemassa palvelujen tarjoajina ja turvaajina, julkaisussa tarkastellaan laadun hallintaa keskeisesti heidän näkökulmastaan. Pohdin omassa artikkelissani kysymyksiä ja riskejä, joita saattaisi liittyä työntekijöiden ammatillisen sitoutumisen ja eetoksen muutoksiin, jos työtä ”laadullistettaisiin” ulkokohtaisesti. 1970- ja 1980-luvuilla käydyssä sosiaalivaltiokriittisessä tutkijoiden keskustelussa ei pahemmin luotettu professionalismiin tai ammatilliseen laadunhallintaan (ei tosin byrokratiaankaan). Nyt näytti siltä, että ammattilaiset ovat tulleet uuden ajan kynnykselle, kun laaja yhteiskunnallinen luottamus professioiden sisäiseen laatukontrolliin alkaa horjahdella. Arvelen artikkelissani, ettei sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön uskottavuuden vuoksi taida olla muuta vaihtoehtoa kuin ryhtyä jotenkin laatutyöhön. (Rajavaara 1995b.)

Laadun subjektien ja välineiden järkeilyä

Artikkeleissa etsitään ratkaisuja kysymykseen, millaisiin yhteyksiin laadun arviointia ja kehittämistä voitaisiin kiinnittää. Sipilä (1995, 23–24) pohtii sitä, tulisiko valita ylhäältä alas vai alhaalta ylös -strategia. Hän aprikoi mahdollisuuksia kehittää laadunvarmistusta 1970-luvun valtiollisen sosiaali-indikaattoriliikkeen tapaan kattavana palvelujärjestelmän kuvauksena, seurantana ja valvontana. Hänen mielestään olisi epätodennäköistä, että tällaiseen hankkeeseen löytyisi yhteistä, pysyvää perustaa: ongelmana olisi diskurssien loputon vaihtelu. Tästä syystä kattavaa, ylhäältä alas -strategialla kehitettävää, laadun seurantajärjestelmää olisi mahdotonta aikaansaada ja vakiinnuttaa toimintaan. Sipilä suosittelee siten laadun painopisteen valintaa kuntien palvelujärjestelmien asiakastyöstä:

”Ruohonjuuritasolta rakentuva palvelujärjestelmä valvoo laatua palvelun käyttäjien, heidän omaistensa ja edustajiensa jokapäiväisten kokemusten, osallistumisen ja valinnan kautta. Heidän tyytymättömyytensä palveluihin johtaa vaihtoehtojen etsintään kaikilla tasoilla. Näiden ohjauskeinojen merkitystä voidaan kasvattaa

saattamalla kansalaisten ulottuville riittävästi tietoa tarjolla olevista palveluista ja tekemällä kansalaisille selviksi, millaisia palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyviä oikeuksia heillä on.” (Sipilä 1995, 24.)

Suhosen (1995, 47–48) mukaan laatu voidaan nähdä perinteisenä, asiantuntijapainotteisena, liikkeenjohdollisena tai demokraattisena. Perinteinen laatu tarkoittaa sitä, että palvelut yritetään toteuttaa huolellisesti ja panostetaan myös resursseihin. Asiantuntijuus korostaa laatukriteerejä, laadun seurantaa sekä lopputuloksen laatua. Liikkeenjohdollinen laatu lähtee kuluttajien valinnoista. Suhonen suosittaa demokraattisen laadun kehittämisen mahdollisuuksia. Se ottaisi huomioon kaikki kansalaiset mahdollisina palvelujen käyttäjinä. Palvelujen kehittämisen ruohonjuuritasonaisuus mahdollistaisi kansalaisten tarpeiden ja palvelujen sisällön joustavan yhteensovittamisen.

Mäntysaari (1995) tarkastelee asiaa sisäisen ja ulkoisen arvioinnin asiana sekä kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen arvioinnin mahdollisuuksina. Kysymys siitä, valitaisiinko sisäinen vai ulkoinen laatuhallinta, olisi tärkeä. Ulkoinen laadunhallinta merkitsisi valtion valvonnan lisäämistä, tarkastustoimintaa ja oikeudellisten mallien käyttöönottoa. Sisäisessä laadunhallinnassa luotettaisiin kunnalliseen tilintarkastukseen, sosiaalilautakuntiin ja ammatilliseen itseohjautuvuuteen. Sipilän ja Suhosen tavoin Mäntysaari ehdottaa painotettavaksi strategioita ”sisältä” ja ”alhaalta”. Myös Riitta Haverinen (1995) pohtii laatupolitiikan tasoja sekä valtion ja kuntien suhdetta. Hän arvelee kehittämisen mahdollisuuksia löytyvän valtakunnallisista linjauksista ja standardeista sekä kuntien palvelusitoumuksista. Kyse ei olisi varsinaisesti oikeudellisista keinoista vaan palvelujen tuottamisen velvoittavuuden ja vastuuttamisen lisäämisestä.

Lisäksi keskustelussa tuodaan esille kysymys, edellyttääkö laadun kehittäminen sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimusta. Tutkimuksen näkökulma mainitaan kirjan toimittajien laatimissa teeseissä:

- 1) Kyse on tarpeentyydytyksen optimitason asettamisesta ja asetetun tavoite-tason saavuttamisesta. Laadun kehittäminen sosiaalityön tutkimuksen kohteena merkitsee organisaation toiminnan evaluaatiota asiakkaiden tarpeentyydytyksen näkökulmasta.
- 2) Kysymys on asiakastutkimuksesta. Vasta asiakasnäkökulma tekee palvelujen evaluoinnista laadun tutkimusta.
- 3) Kysymys on ensisijaisesti kehittämistutkimuksesta. Laadunvarmistus sisältää aina ajatuksen organisaation toiminnan kehittämisestä. Laadun arvioinnilla on siten tarkoituksena saavuttaa muutoksia: vain mittaamisen vuoksi ei laatua kannata arvioida.
- 4) Kyse on organisaation toiminnan evaluaatiosta. Laadun kehittäminen ei ole mahdollista vain työprosessin vahvuuksien tarkastelun avulla.
- 5) Kyse on johtamisen seurausvaikutusten tutkimisesta.
(Mäntysaari & Maaniittu 1995, 13–15.)

Vaikka kuntien palvelujen laatuongelmat näyttivät huolestuttavilta, kirjoittajat eivät perää valtiojohtoisen kontrollin ja tarkastuksen lisäämistä. Laadun kysymykset palautuvat vaikuttavuuden tavoin kuntien ja työyhteisöjen itsensä ratkaistavaksi. Sosiaalipoliitikot suosittelevat demokraattisia menettelyitä, joissa laadun käytännöt kehitettäisiin asiakaslähtöisesti ja ruohonjuuritasolta käsin. Kyse olisi kehittämisestä ja tutkimuksesta, jota tehtäisiin kunnissa eri tahojen tukemana. Laatutyötä oli jo lähdetty vakiinnuttamaan joiltakin tahoilta, kuten Stakesista käsin. Lisäksi myös liikkeenjohdon konsultit olivat tulleet kuntien palvelutoiminnan kehittäjiksi. Julkaisussa pohditaan hieman liike-elämälähtöisiä laadun kehittämisen välineitä, mutta niiden suhteen ei esitetä selkeitä kannanottoja.

Tapausesimerkki: Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne

Halu tietää palvelusitoumusten toimivuudesta

”Olen pohtinut useaan kertaan, voiko kolmen maan paikallisten tapausten tutkiminen tuottaa kiinnostavaa tietoa paikallisen sosiaalipoliitikan rakentumisesta ja mikä tämän arvo olisi.” (Haverinen 1999, 15.)

Riitta Haverisen väitöskirjatutkimuksessa ”Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne” (1999) yhdistyvät globaali ja paikallinen. Siinä vertaillaan niin kutsuttujen palvelusitoumusten käyttöönottoa, kontekstia ja merkitystä kuntien palvelujärjestelmissä. Haverinen ei puhu auditoinnista, mutta tutkimuskohde liittyy auditoivan järjelyn peruskysymykseen siitä, onko tietynlainen järjestelmä tai systeemi käytössä (Power 1994 ja 1997b). Haverinen haluaa selvittää, miten palvelusitoumukset otetaan käyttöön ja mitä niiden avulla saadaan aikaan. Haverisen tutkimustehtävä sisältää myös kysymyksen vaikutuksista, sillä hän haluaa tietää palvelusitoumusten käyttöönoton seurauksista kunnissa.

Haverisen mukaan palvelusitoumuksissa on olennaista sitoumuksen antajan moraalinen sitoutuminen annettuihin lupauksiin. Palvelusitoumukset ovat valtakunnallisia tai paikallisia: valtiolta kansalaiselle, kunnalta kuntalaisille tai toimipisteen sitoumuksia palvelujen käyttäjille. Niissä yhdistyvät sosiaalipoliittinen ajattelu ja hallinnon kehittäminen. Niihin sisältyy myös arvoja, vaikkei niistä puhuttaisi. Palvelusitoumusten idea omaksuttiin Suomeen Isosta-Britanniasta, jossa ne Haverisen mukaan kehiteltiin markkinaistamisen tasapainottajaksi 1990-luvun alussa. Tarkoituksena *Citizen’s Charter* -ajattelussa oli korjata palvelujen kilpailutuksesta aiheutuneita ylilyöntejä, lisätä tehokkuutta ja palvelujen joustavuutta, saada aikaan kustannussäästöjä ja mahdollistaa palvelujen priorisointi. Chartereita laadittiin eri toiminta-alueille. Kyse oli hallinnollisista takeista eikä lakiperusteisista kansalaisten oikeuksista. Chartereissa määritellään korvausmuodot ja valituskanavat, joihin voidaan tukeutua, jos tavoitteita ei saavuteta. (Haverinen 1999, 13–14 ja 87–93.) Isossa-Britanniassa palvelusitoumukset liitetään keskusjohtoisuuteen ja uusliberalistiseen ajatteluun. Pohjoismaissa ja Suomessa ne on ymmärretty vapaaehtoisiksi, paikallisiksi

ja asiakaskeskeisiksi välineiksi. Valtiovarainministeriö on osallistunut suomalaisen mallin kehittelyyn. Siinä ovat keskeisiä asiakkaille annettavat laatulupaukset, asiakaslähtöisyys, palvelun joustavuus, asiakaspalaute ja virheiden korjaaminen, palvelun kuvaaminen palveluselosteena ja paras mahdollinen palvelu tehokkaasti tuotettuna. (Haverinen 1999, 27 ja 93–96.)

Haverinen taustoittaa tutkimustaan kahden luvun avulla. Ensimmäisessä käsitellään hyvinvointivaltion muutoksia. Hyvinvointipalvelujen kehityksessä on Haverisen mukaan ratkaisevaa selektivismin lisääntyminen. Se on merkinnyt sitä, että palveluja tarkastellaan entistä vähemmän kansalaisten sosiaalisina oikeuksina. Haverinen pohtii myös elämänpolitiikkaa. Ihmiset joutuvat yhä useammin tekemään valintoja, joissa heitä eivät auta perinne tai moraalisisäännöt. Ihmisten omakohtaisia valintoja, vapautta ja autenttisuutta korostava orientaatio tuottaa muutosvaatimuksia sosiaalipalveluille. Niiden tehtävänä tulisi olla ihmisten valtaistaminen (*empowerment*). Palvelujen tulisi mahdollistaa ihmisten elämänvalintoja eikä normittaa heidän elämänprojektejaan. Lisäksi Haverinen tarkastelee sosiaalialan ammattilaisten asemaa ja sitä, miten markkinamekanismit sääntelevät yhä enemmän heidän toimintaansa. (Haverinen 1999, 31–64.) Toisessa luvussa käsitellään julkisen hallinnon muutosta, uusmanagerialismin tuloa ja ilmentymiä. Haverinen käy läpi tutkimuksia, joissa käsitellään uusmanageristisen hallinnoinnin seurauksia ammattilaisten toiminnassa. Uusmanagerismi lupaa periaatteessa kaikille kaikkea, kuten uudenlaista palvelukulttuuria, ihmiskeskeistä työympäristöä, rahalle vastinetta, poliitikoille strategista roolia ja järjestöille rahoitusvarmuutta. Käytännössä asiat voivat kuitenkin mennä toisin. (Haverinen 1999, 65–86.)

Tutkimustehtävä, metodi ja aineistot

Haverinen tutkii palvelusitoumusten käyttöönottoa kolmessa paikallisessa tapauksessa. Hänen tutkimusongelmansa ovat: 1) Miten palvelusitoumusten valmistelussa ja käyttöön ottamisessa tulevat esille paikalliset tulkinnat hyvinvointivaltion muutoksesta ja julkishallinnon kehittämisen strategioista? 2) Mitä palvelusitoumusten käyttöönotto merkitsi paikallisesti poliittisen areenan, toimeenpanoareenan ja kansalaisten kannalta? 3) Mitä johtopäätöksiä sosiaalipalvelujen palvelusitoumusten valmistelusta ja käyttööntamisesta voidaan tehdä kolmen paikallisen tapauksen pohjalta? (Haverinen 1999, 18.) Haverista kiinnostaa palvelusitoumusten merkitys päätöksentekijöiden, työntekijöiden ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta ja heidän keskinäiset suhteensa sitoumusten valmistelussa.

Haverinen käyttää tapaustutkimuksia, jotka on valittu Suomesta, Ruotsista ja Englannista. Tutkija antaa niille nimet Suomela, Sveaby ja Engltown. Aineisto koostuu 30 avaintoimijan haastattelusta, jotka edustavat kuntien päätöksentekijöitä, virkamiesjohtoa, sosiaalipalveluista vastaavaa keskijohtoa ja asiantuntijoita. Tutkija käyttää menetelmänään kehysanalyysiä ja jäsentää palvelusitoumusten käyttöönottajien kuvauksia neljän tulkintakehyksen avulla. Ne ovat talouden, sosiaalipoliittinen, julkis palvelun ja paikallisuuden kehys. Niiden avulla Haverinen tarkastelee palvelusitoumusten tavoitteiden ja todellisuuden ristiriitoja, tehtyjä valintoja ja niiden seurauksia.

Tuloksia ja johtopäätöksiä

Palvelusitoumuksen odotetaan merkitsevän imagohyötyjä ja palvelujen takaamista kuntalaisille. Sen toivotaan lisäävän yhteistyötä palvelujen käyttäjien kanssa. Palvelujen saamisen määräaikoja pidetään tarkoituksenmukaisina, sillä ne jämäköittävät työtä ja lisäävät sen uskottavuutta. Haverinen puhuu systeemisestä sitouttamisesta. Siinä on kyse poliitikkojen, toimeenpanijoiden ja kansalaisten oikeuksien ja vastuiden määrittelemisestä. Kussakin paikallisessa tapauksessa luodaan oma tulkinta tai sopimus, jonka perusteella palvelusitoumusten sisältö sosiaalipalvelujen kysynnän ja voimavarojen osalta määrittyy. Haverisen haastateltava kuvailee:

”Kaupungille tässä on tiettyä virallisuutta, semmoinen koko kaupungin painoarvo välittyi, ja se viestittää kuntalaiselle, että tämä on kaupungin palvelumuoto, kaupunki haluaa kuntalaista palvelua ja luottamusmiesten kannanotto, että kaupunki takaa tämältyypiset palvelut, ettei niitä lopeteta tai supisteta vuosijaksolla.”
(Haverinen 1999, 158.)

Haverisen tulokset ovat hieman lohduttomia. Hänen mukaansa talouden kehys hallitsee poliitikkojen suhtautumista palvelusitoumuksiin Sveabyssä ja Engltownissa. Kansalaisten tai kuntalaisten asema jää toiveista huolimatta vähäiselle huomiolle. Asiakkaat nähdään periaatteessa aktiivisina toimijoina, mutta käytännössä he osallistuvat palvelusitoumusten valmisteluun vain Engltownissa. Paikallisen demokratian luonne muuntuu, kun toimintaa ohjataan kiristyvin tehokkuusvaatimuksin. Palvelusitoumus osoittautuu välineeksi, jonka avulla julkisen vallan vastuuta voidaan vähentää. Samalla on mahdollista lisätä palvelujen maksullisuutta, vastikkeellisuutta sekä selektiivisyyttä. Myös tasa-arvon periaate voi talouden näkökulman painoutuessa joutua väistymään.

Palvelusitoumusten merkitys toimija-areenoiden vuorovaikutuksen kannalta osoittautuu kuitenkin erilaiseksi. Suomessa sosiaalijohto vastasi valmistelusta ja ammattilaiset osallistuivat siihen. Siellä ei poliitikkojen ja toimeenpanijoiden yhteistyö hajonnut, vaan poliitikkojen sitoutuminen toimintaan lisääntyi. Sveabyssä palvelusitoumukset lisäsivät poliitikkojen ja luottamushenkilöiden valtaa ja nostivat ammattilaisten toiminnan muutosvaateiden kohteeksi. Myös Engltownissa palvelusitoumusajattelu vahvisti poliitikkojen asemaa. Palvelusitoumuksia toimeenpantaessa syntyi kiistoja poliitikkojen ja henkilöstön kesken leikkauksista, henkilöstövajeista, työn autonomian vähentymisestä ja työtahdin kiristymisestä. Työntekijöiden amatillista harkintavaltaa vähentäviä toimia otettiin käyttöön. Niitä ovat standardit, tarkastus ja työtehtävien yksityiskohtainen määrittely.

Haverinen korostaa johtopäätöksissään sitä, miten talouden käsitteet ovat ylivaltaisia sosiaalipalvelujen kehittämisessä. Häntä askarruttaa etenkin sosiaalipoliittisen keskustelun puute kunnissa:

”Analysoidessani Suomen aineistoa sosiaalipoliittisen tulkintakehyksen sisällön osalta jäin pohtimaan, miksi paikallisen sosiaalipoliittikan linjaukset näyttävät

retorisen sisällyksettöminä. Missä ne ovat, enkö näe niitä, onko palvelusitoumusten valmistelu tuonut julkis palvelun orientaation?” (Haverinen 1999, 208.)

Tästä syystä Haverinen ehdottaa sosiaalipoliittisen keskustelun lisäämistä kunnissa, sosiaalipalvelujen käsitteiden kirkastamista, julkis palvelujen orientaation selvittämistä (laatu, standardit, hyvä kohtelu), kuntalaisten, poliitikkojen ja ammattilaisten vuorovaikutusten analyysin tarvetta sekä palvelujen priorisoinnin seurausten selvittämistä. (Haverinen 1999, 207–211.)

Auditoinnin järjelytyyli

Edellä käsitellyssä esimerkissä sosiaalipoliittikan tutkijat ehdottivat sosiaalipalvelujen laatuongelmiin kehittämistutkimusta sekä asiakkaita, kuntalaisia ja työntekijöitä osallistavia tietokäytäntöjä. Tässä vaiheessa julkisiin palveluihin alkoi kuitenkin valua uudenlainen tietomuoto, joka ylittää tietokulttuurien, yhteiskuntien ja kansallisvaltioiden rajat. Michael Power (1997a, 3) hämmästelee sitä, miten nopeasti yritysten laskentatoimesta lähtöisin oleva auditoinnin käsite omaksuttiin yhteiskunnan eri toiminta-alueilla. Se alkoi levitä Isossa-Britanniassa 1980- ja 1990-luvulla, ja vähitellen on otettu käyttöön yhä moninaisempia auditoinnin muotoja. Auditoidtavaksi ovat tulleet taloudenhoito, ympäristö, yliopistot, terveydenhuolto, tietojärjestelmät, teknologia, koulutus ja monet muut alueet. Power mainitsee esimerkkinä auditoinnista palvelusitoumukset, joita Haverinen on tarkastellut tutkimuksessaan. Kyse on ollut globaalista ilmiöstä (Strathern 2000, 2). Auditoinnin läpimurto on ollut nopeaa Suomessakin, ja sitä ovat edistäneet lainsäädäntöön 1990-luvulta alkaen säädetyt arvioinnin velvoitteet. Halutaan varmistaa, että julkisissa toiminnoissa on laadun varmentamiseksi ja tilivelvollisuuden todentamiseksi käytössä auditointijärjestelmä.

Auditointi liittyy seurantaan, todentamiseen, tarkastamiseen ja arvostelmien tekoon (Shore & Wright 2000, 59). Auditoinnille ei ole soveltuvaa suomenkielistä vastiketta. Voisi siten otaksua, että sillä ei olisi sananvaltaa. Puhutaan esimerkiksi tilivelvollisuus- tai vastuullisuusarvioinnista, mutta se viittaa myös aiemmin tarkasteltuun tulosohjausarviointiin. Powerin (1994, 4–7) mukaan auditointi on parasiittinen käsite, joka tuodaan esiin monenlaisten hallinnon tietokäytäntöjen yhteyksissä. Se ei ole selväpiirteinen, valituista lähestymistavoista muodostuva kokonaisuus. Latinankielen *audire* viittaa kuulemiseen, mutta tämän tiedon valossa auditointi ei tule ymmärrettäväksi. Kyse on enemmänkin läpinäkyvyyden aikaansaamisesta. Sosiaaliantropologi Marilyn Strathern (2000) puhuu auditoinnista ”läpinäkyvyyden terrorina”. Strathern esittää, että auditoinnin järjestelyt liittyvät uudenlaisen tilivelvollisuuden muodostumiseen. Auditoinnin käytäntöjen merkittävyys liittyy siihen, että ne samaan aikaan sekä edistävät että jarruttavat hyvien käytäntöjen kehittämistä. Ne ovat liimautuneet käytäntöihin, ja samalla niillä ei tunnu olevan kovinkaan paljon tekemistä alojen sisällöllisten kysymysten kanssa. Power (1997a) puhuu todentamisen rituaaleista, sillä on epäselvää, mitä auditoinnilla tavoitellaan.

Powerin mukaan auditointi liittyy muutoksiin jälkiteollisten yhteiskuntien hallinnassa. Hallinta on muuttunut aiempaa voluntaristisemmaksi ja markkinaperustai-

seksi. On syntynyt tarve kyseenalaistaa ja siirtää rajoja organisaatioiden sisäpuolisten ja ulkopuolisten kesken ja liittää poliittiset päätöksentekijät uudella etäisyyteen perustuvalla hallintatavalla kansalaisiin. Auditoinnissa on kyse kontrollin kontrol-lista: siinä ei olla kiinnostuneita organisaation yksittäisistä toiminnoista vaan siitä, että tietynlainen valvontajärjestelmä on ylipäänsä käytössä. Auditoinnin käytännöt liittyvät refleksiiviseen itsetarkkailuun, mutta ne ovat muutakin. Auditoinnilla tehdään käytännöt läpinäkyviksi sisäpuolisille, ne mahdollistavat kolmannen osapuolen tarkastukset ja niiden katsotaan varmistavan sisäistä ja ulkoista tilivelvollisuuden toteutumista. Auditoinneista on tullut myös keino, jolla voidaan oikeuttaa toimintaa. Toiminnan uskottavuus on yhä useammin auditointien varassa. (Power 1994 ja 1997a ja 1997b.)

Powerin (1994) mukaan auditoinnit ovat tulleet ratkaisuksi luottamuksen ongelmaan. Niitä toivotaan avuksi, sillä yhteiskunnalliset toimijat ovat epävarmoja toistensa luotettavuudesta. Power kysyy:

”Voidaanko kuvitella yhteiskunta tai ihmisryhmä, jonka keskuudessa kehenkään ei luotettaisi ja jossa erilainen tarkastaminen ja seuranta olisi jatkuvaa? – Entä voitaisiinko ajatella yhteiskuntaa ilman minkäänlaista tarkastusta, silkkään luottamukseen perustuva maailma, jossa kaikkea uskottaisiin? Tätä on yhtä vaikeaa kuvitella kuin ensimmäistä vaihtoehtoa.” (Power 1997a, 2.)

Usein ollaan tilanteissa, joissa ei aidosti tiedetä, voidaanko luottaa tai ei. Siihen ei ole varmaa vastausta. Esimerkiksi kun sosiaalipoliitikot pohtivat kuntien ja yksityisten palvelujen laadun riskejä, kyse oli myös luottamuksen kysymyksen käsittelystä. Tutkijat miettivät sitä, voidaanko luottaa erilaisiin toimijoihin laadun turvaamisessa, millä tavoin ja mihin tai keihin luotetaan – valtioon, kuntiin, työntekijöihin vai tutkimukseen. Jos ei luotettaisi ja turvauduttaisiin valvontaan, tarkastukseen ja auditointiin, epäluottamus saattaisi lisääntyä. Auditointien tiedetään pahimmillaan lisäävän epäluottamusta. Niiden käytöstä voi muodostua epäluottamuksen kierre, jossa muodostuu jatkuvasti lisää auditoitavaa. Sekä vaikuttavuuden että laadun kysymyksiä käsittelevien artikkelitekstien perusteella sosiaalipolitiikan tutkijat ovat taipuvaisia luottavaisuuteen. He suosittelevat mieluiten toimijoiden keskinäiseen luottamukseen perustuvia, demokraattisia, paikallis- ja asiakaslähtöisiä ja tutkimusviritteisiä toimintamalleja. Kaikki yhteiskunnalliset toimijat eivät kuitenkaan luota tällä tavoin toisiinsa.

Auditoinnit eivät ole passiivisia vaan aktiivisia, sillä niiden kautta muodostuu uudenlaisia käsityksiä tilivelvollisuudesta. Niiden avulla rakennetaan olosuhteita, joissa asiat saadaan auditoitaviksi. Auditoinneilla haetaan organisaation läpinäkyvyyttä, mutta käytännössä niiden mahdollisuudet läpinäkyvyyden lisäämiseen ovat epäselvät. Auditoinnit ovat haavoittuvia omille virheilleen, ja auditoinnin seurauksia on vaikeaa tutkia (Power 1997a, 113; Strathern 2000, 11.) Auditoinnit ovat myös hierarkkisia tai paternalistisia (Shore & Wright 2000, 59). Tämä tuli esiin myös Haverisen tutkimuksessa: palvelusitoumusten käyttöönoton yhteydessä työntekijät joutuivat entistä tiukempaan valvontaan.

Kun yritysten laskentatoimen menettelyjä siirretään hyvinvointipalveluihin (tai tutkimukseen), ne tuovat uusia elementtejä toimintaan. Ne saattavat jopa muuntaa näitä käytäntöjä alkuperäisen toimintaympäristön käytäntöjen kaltaisiksi. Julkisen sektorin käytäntöjen mahdollista muuntumista samanlaisiksi laskentatoimen käytäntöjen kanssa on tarkasteltu institutionaalisen isomorfismin kysymyksenä (DiMaggio & Powell 1983; Leeuw 1997). Auditoinnit vaikuttavat myös työnteon tunnelmaan vaikka ne yleensä perustuvat standardoituihin ja teknisiin välineisiin.

Lisäksi auditoinnit saattavat muuntaa käsityksiä siitä, mitä vaikuttavuus on. Powerin mukaan vaikuttavuus muotoutuu kysymykseksi siitä, onko tietynlainen valvontajärjestelmä olemassa. Kysymykset siitä, millaisia yhteiskunnallisia tai yksilöllisiä vaikutuksia toiminnalla itsessään on, eivät ole oikeastaan yhtä suuren kiinnostuksen kohteena. Auditointia tutkineet Chris Shore ja Susan Wright (2000, 80) jopa peräävät vaikuttavuuden näkökulman käyttöönottoa sen perusteella, mitä he ovat saaneet selville tarkastellessaan laadunvarmistusta yliopistoissa. Asia näyttää paradoksaaliselta: mitä enemmän hyvinvointivaltion toimintoja auditoidaan, sen varmemmin saattavat toimintojen vaikutukset jäädä arvioimatta. Auditoinnin järkeilytyyliä kuvaa seuraava taulukko.

Taulukko 7. Auditoinnin järkeilytyyli.

| | |
|---------------------------------|---|
| Konteksti | Globaali Paikallinen |
| Tiedon kohde | Toimijoiden luotettavuus ja uskottavuus Laatujärjestelmä |
| Tiedon subjekti | Palvelutuottajat Työntekijät |
| Arvioinnin käsitteet | Laadun hallinta Kehittäminen Standardi Erinomaisuus Kilpailukyky Akkreditointi |
| Vaikutusten käsitteet | Vaihtelee EFQM: yhteiskunnalliset tulokset |
| Hallinnan käsitys | Kontrollin kontrolli |
| Tiedonhalun perustelu | Läpinäkyvyys Kustannustietoisuus (Value for money) |
| Tietoa vakauttavat instituutiot | Ylikansalliset organisaatiot Valtion toiminnot Laatu- ja benchmarking-yritykset ja -yhdistykset |

Arvojärjestysten yhteensovittamattomuus?

Boltanskin ja Thévenot'n käsitteistöön turvautuen 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen markkinoiden arvojärjestys alkoi vahvistua hyvinvointipalveluissa. Se ilmeni yksityisten palvelujen lisäämisenä, tilaaja–tuottaja-mallien yleistymisenä, kuluttajan valintaa painottavan ajattelutavan vahvistumisena ja laadun kehittämisvälineiden, ennen muuta auditoinnin, käyttöönottona. Palvelujen laadun turvaamisen ja standardoinnin tarve oli kasvanut, ja palvelujärjestelmän tuotannolliset näkökohdat korostuivat. Kansalaisten ja asiakkaiden asema palvelujen käyttäjinä alkoi muuttua kuluttajan valinnan merkityksen korostamisen johdosta, ja kansalaisten oikeuksien merkitys arvojärjestyksenä alkoi vähentyä. Auditoinnin ilmaantuminen kertoo siitä, että mielipiteen arvojärjestyksestä, palvelujen maineen ylläpidosta, on tullut myös ensiarvoinen asia.

Hyvinvointipalvelujen tuotantotapojen muutokset ovat vaikuttaneet auditointien yleistymiseen, sillä ne ovat muuttaneet yhteiskunnallisten toimijoiden keskinäisten luottamussuhteiden edellytyksiä. Auditoinnit ovat lisääntyneet Suomessa palvelujen ulkoistamisen, kilpailuttamisen ja tilaaja–tuottaja-mallien käyttöönoton yhteydessä. Palvelujen ulkoistamisen seurauksena hyvinvointipalveluissa työskentelevien tulee aiempaa varautuneemmin tarkastella muiden osapuolten, kuten palveluja tilaavien ja niitä tarjoavien tahojen, luotettavuutta. Vuonna 2003 yksityisten palvelujen osuus sosiaalipalveluista oli kustannuksin ja henkilöstöllä mitaten 24 %, terveystalv palveluista 22 % ja henkilöstöstä 17 %. Sosiaalipalveluja ostavat kunnat, terveystalv palveluja kotitaloudet sairausvakuutuksen tuella ja työterveyshuoltoa työnantajat Kelan tukemana. Lisäksi Kela hankkii ostopalveluina kaikki kuntoutuspalvelut. (Ks. Julkunen 2006b, 180–181.) Mitä enemmän tilaaja–tuottaja-malleja otetaan käyttöön hyvinvointipalveluissa, sitä enemmän tarvitaan auditointeja.

Edellä on kuvattu, miten auditoinnin leviämistä on edistänyt myös hyvinvointipalvelujen tason romahtamisen riski, jota sosiaalipoliitikot käsittelivät Stakesin raportissa. Tein vuonna 1995 tapaustutkimuksen siitä, miten teollisuudesta lähtöisin oleva ISO 9000 -standardi soveltuisi sosiaali- ja terveystalv palveluihin laman jälkeisissä oloissa. Julkaisin siitä artikkelin ”Professionals and Quality Initiatives in Health and Social Services” (Rajavaara 1997). Selvittelin siinä kysymystä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset suhtautuvat ISO 9000 -standardiin, ja millaisia muutoksia tällaiset liike-elämälähtöiset laadun välineet saattaisivat tuoda hyvinvointivaltioiliseen professionalismiin. Kokosin tutkimusaineiston kaupungista, joka sovelsi sitä ensimmäisenä Suomessa. Haastattelin 19 sosiaali- ja terveystalv palvelujen keskijohdon ja asiakaspalvelun työntekijää, joiden tehtävänä oli toimeenpanna standardia käytännössä. He työskentelivät terveyskeskuksissa, suun terveydenhuollossa, sosiaalityössä, kotipalvelussa, lasten päivähoitossa ja kasvatusneuvolassa.

Tapaustutkimuksessa ilmeni, miten laman jälkeisessä tilanteessa perinteinen ammatillisuus, jossa painotetaan työntekijän yksilöllistä vastuuta asiakkaasta, oli riittämätön tapa suhtautua muutokseen. Laatuhanke oli tullut työntekijöihin nähden ylhäältä, mutta jaksakseen työssä heillä oli myös itsellään tarvetta sopimuksellistaa ja standardoida palvelujen laatua. Perinteinen professionalismi on painottanut työntekijöiden henkilökohtaista vastuuta, ja sen seurauksena vastuu asiakkaista

voi jäädä liikaa yksittäisten työntekijöiden varaan. Tapausesimerkin perusteella liike-elämälähtöisen laadun toimeenpanossa hyvinvointipalvelujen tarjoajien ammatillisuudella on keskeinen merkitys. Ammatillisuuteen on sisältynyt perinteisesti sisäisen itseohjautuvuuden idea (Freidson 1994, 62). Tästä syystä ammattilaiset pitävät tärkeänä toiminnan laatua, onnistuneisuutta ja vaikutuksia koskevaa tietoa. Omaa työtään koskevien sisäisen hyvän käsitysten perusteella palvelujen laadusta halutaan pitää huolta. Siten ammattilaiset voivat myöntyä jopa niin raskaan välineen kuin ISO-standardin käyttöön. Seuraava, artikkelissa esitetty taulukko kokoaa yhteen sosiaalipalvelujen laadun kehittämisen vaihtoehdot.

Taulukko 8. Laadun kehittämisen näkökulmat.

| Näkökulma | Alkuperä | Keinot |
|---------------------------------|---|--|
| Poliittis-hallinnollinen | Edustuksellinen demokratia Julkisten palvelujen poliittinen laatuvalvonta Kansalaisten oikeudet Tasa-arvo Laillisuus Julkinen byrokratia | Lainsäädäntö Valtakunnalliset laatusuosituks Palvelustandardit Laatuindikaattorit Asiamiehet |
| Kansalaislähtöinen | Osallistuva demokratia Kansalaisyhteiskunta | Yhteiskunnalliset liikkeet Asiakasjärjestöt Vaihtoehtoiset palvelumallit |
| Liike-elämälähtöinen | Markkinamekanismit Tuottavuus Tehokkuus Kuluttajan valinta | TQM ISO 9000 Laatupalkinto Benchmarking |
| Ammatillinen | Ammatillinen sosialisointi Itseohjautuvuus Autonomia | Ammatillinen koulutus Ammattietiikka Kollegiaalinen valvonta Itsearviointi |

Lähde: Rajavaara 1997, 86. ²⁸

Esitin artikkelissa kysymyksen siitä, voitaisiinko näitä neljää näkökulmaa jollakin tavoin sovittaa yhteen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kun mikään niistä ei ole ehkä yksinään riittävä ja niiden taustalla on erilaisia palvelujen kehittämisen intressejä,

²⁸ Arvioinnin käsitteistöjen ja jäsenysten globaalia leviämistä osoittaa, että kyseinen taulukko on levinnyt muun muassa yliopistojen laadunhallinnan kehittämiseen Australiassa, vammaispalvelujen kehittämiseen Irlannissa ja asunnottomien palvelujen tutkimiseen Tanskassa (Repositioning Quality Assurance and Accreditation in Australian Higher Education 2000; Pillinger 2001; Koch-Nielsen 2002).

voisi ehkä olla mahdollista etsiä niiden välistä tasapainoa hyvinvointipolitiikkojen ja -käytäntöjen tasolla. Samankaltainen yhteensovittamisen kysymys liittyi pohjimmiltaan myös Haverisen väitöskirjaan, kun hän tarkasteli erilaisten tulkintakehysten avulla kehittämisintressien muotoutumista palvelusitoumusten käyttöön otossa. Kuten aiemmin kuvattiin, hänen tutkimuksensa osoitti uusmanageristisen diskurssin ylivaltaisuuden muihin diskursseihin nähden. Sosiaalipoliittista diskurssia ei löytynyt kehitystyön tueksi, ja ammatillinen lähestymistapa joutui puristuksiin. Tulokset viittaavat siihen, että näiden laadun näkökulmien taustalla on sangen ristiriitaisia yhteiskunnallisia muutosvaatimuksia, intressejä ja arvojärjestyksiä.

Laadusta vaikuttavuuteen?

Toisin kuin 1990-luvun puolivälissä näytti mahdolliselta, laadun käsite ei ole vähentänyt tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteiden sananvaltaa julkisissa palveluissa. Hyvinvointipalvelujen laadun pintadiskurssi on ehkä kuitenkin hieman laimentunut 2000-luvulla. Laadun hallinnan järjestelmiä ja välineitä on otettu käyttöön siinä määrin, että niistä on alkanut tulla itsestäänselvyys. Kunnissa tehdyn KARTUKE-tutkimuksen mukaan 40 prosentissa tutkituista toimintayksiköistä (sisältää sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut) oli vuonna 2004 käytössä laatujärjestelmä tai laadunhallintamenetelmä (Silvennoinen-Nuora & Lumijärvi & Sihvonen 2005, 72).

Yrityslähtöiset laatulähestymistavat, kuten EFQM (Euroopan laatupalkinto) ja ISO 9000, ovat osoittautuneet myös niin monimutkaisiksi ja työläiksi, että ensi innostus niitä kohtaan on voinut laimentua. Esimerkiksi laatupalkintoajattelun omaksumisen ongelmiksi julkisissa palveluissa ovat osoittautuneet liiallisiksi koetut kehittämisponnistukset ja sitoutumattomuuden puute. Toimintamallin hyödyt eivät näytä olevan selkeästi osoitettavissa. (Virtanen & Mäkinen & Väänänen 2002.) Valtion ja kuntien hallinnossa laajasti käyttöönotettu BSC (Balanced scorecard) sisältää samankaltaista asiakas- ja prosessiajattelua kuin laatulähestymistavoilla on tavoiteltu (Niiranen ym. 2005b, 31). Palvelujen laadun kysymyksiin on puututtu myös sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton tekemin laatusuosituksin. Uusimmat laatusuositukset koskevat päihdepalveluja ja kouluterveydenhuoltoa (Lehtelä 2006, 155–156).

Vaikka laadun käsitteen voima on ehkä vähentynyt, auditoinnin käytännöt näyttävät tulleen jäädäkseen. Niiden käyttöönoton lisääntymistä edistää merkittävästi valtion ja kuntien hallinnon ATK-pohjaisten tietojärjestelmien kehittyminen. Voinee käydä niin, että auditoinnit alkavat painottua yhä enemmän vaikuttavuuteen.

9 VAIKUTTAVA HYVINVOINTIVALTIO?

Vaikutuksista vaikuttavuuteen

”Suomen 1990-lukuun mahtuu niin paljon erilaisia periodeja ja tapahtumia ja niin merkittävä transformaatio tai murros, että sitä voisi kutsua pitkäksi 1990-luvuksi. Siihen ajoittuu ideologisen uusliberalismin ”häntä”, harppaus avoimeen talouteen sekä jälkiteolliseen tietoyhteiskuntaan, lama ja työttömyyden paisuminen, liittyminen Euroopan Unioniin (1995) ja yhteisvaluuttaan (1999). Kaikki nämä – uusliberalismi, globalisaatio, uusi (informaatio)talous, jälkiteollinen aika, lama ja työttömyys, EU ja rahaliitto, ovat haastaneet entisen, 1960–1980-lukujen hyvinvointivaltion; jokaisen on jo yksinkin uskottu musertavan pohjoismaisen hyvinvointimallin.” (Julkunen 2001b, 13.)

”Pitkällä 1990-luvulla” vaikutuksen ja vaikutusten käsitteet venähtivät vaikuttavuudeksi, josta tuli hyvinvointivaltion hallinnoinnissa miltei päämäärän luonteinen asia. Vaikuttavuuden käsitteen käyttö on entisestään lisääntynyt hyvinvointivaltion toiminnallisissa yhteyksissä 2000-luvulla. Vaikuttavuus ei ilmaantunut hyvinvointivaltion hallintointiin vain siksi, että valtion ja kuntien hallinnossa siirryttiin tulosohtaukseen ja otettiin käyttöön tuloksellisuuden käsitteet. Uusien käsitteiden käyttöönotto hallinnoinnissa liittyy niin Suomessa kuin muissakin länsimaissa monenlaisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin ja julkisen vallan muuttuneisiin vastuisiin yhteiskunnan kollektiivisen hyvinvoinnin tuottamisessa.

1980-luvulta alkaen Suomessa on käyty läpi muodonmuutos, johon sisältyvät julkisen sektorin uudistaminen, rahamarkkinoiden vapauttaminen, työmarkkinoiden joustavoittaminen ja sosiaalipolitiikan rajoittaminen. Julkisen sektorin keskeisimpiä toiminnallisia muutoksia ovat olleet markkinaohjauksen lisääminen, yksityistäminen, yhtiöittäminen, liikelaitostaminen, nettobudjetointi, tulosjohtaminen, virastojen ja laitosten yhdistäminen, hallinnon keventäminen, keskusvirastojen purkaminen asiantuntija- ja kehittämisorganisaatioiksi, valtionosuusjärjestelmän uudistukset, kuntien ja maakuntien yhteistoimintamallit, tilaaja–tuottaja-mallien sovellukset julkisissa organisaatioissa sekä tulospalkkaus ja muut palkitsemiskokeilut (Salminen 2004, 84). Maassamme läpikäyty suunnanmuutos on kuvattavissa siirtymäksi suunnittelutaloudesta globaaliin kilpailutalouteen (Alasuutari 2004). Giuliano Bonolin, Vic Georgen ja Peter Taylor-Goobyn (2000) mukaan länsimaisten hyvinvointivaltioiden käännekohdassa on yhtä aikaa kyse neljänlaisista muutospaineista: globalisaatiosta, uusliberalismista, kansallisen omatunnon vaimenemisesta sekä kasvavasta kuilusta väestön sosiaalisten tarpeiden ja kollektiivisten voimavarojen kesken (ks. Julkunen 2001b, 37–38).

Seuraavassa ei paneuduta yksityiskohtaisesti näihin muutoksiin, joita tutkitaan esimerkiksi hyvinvointivaltion, politiikan ja hallinnon tutkimuksessa. Luvussa kootaan yhteen tähänastisia tuloksia vaikuttavuuden käsitteen ja vaikutusten järkeilytyyliä ilmaantumisesta hyvinvointivaltion tietokäytäntöihin. Lisäksi tehdään johtopäätöksiä siitä, miten vaikuttavuuden käsitteen käytön yleistymisen liittyy hyvinvointival-

tiollisen hallinnan muodonmuutoksiin ja sanakäänteisiin. Lopuksi pohditaan sitä, millaisia riskejä vaikuttavuushallintaan hyvinvointivaltiossa voi sisältyä.

Vaikutusten ja vaikuttavuuden järkeilytyylit

Vaikuttavuuden käsite alkoi asettua hyvinvointivaltion hallinnointiin ja tietokäytäntöihin 1980-luvun lopulla. Vaikuttavuus on ollut tärkeä käsite esimerkiksi talous- ja lääketieteellisessä tutkimuksessa, mutta sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoiden keskuudessa ei vaikuttavuuden käsitettä ole juuri käytetty ennen tätä ajankohtaa. Sen sijaan on puhuttu esimerkiksi toiminnan vaikutuksesta, vaikutuksista ja seurauksista. Vaikutusten kysymykset ovat kuitenkin sosiaalipolitiikan harjoittamisen perusasioita. Vaikutusten kysymyksiä muodostuu aina yhteiskunnallisten pyrkimysten seurauksena tai kun käydään keskustelua näistä pyrkimyksistä. Sosiaalipolitiikan pyrkimyksiä kuvataan esimerkiksi lukuisissa sosiaalipolitiikan määritelmässä Eino Kuusesta alkaen. Sosiaalipolitiikkaa alettiin perustella, puolustella ja kyseenalaistaa vaikutukseen vedoten. Vaikutusten selvittämiseksi on tästä johtuen kehittely tietokäytäntöjä sosiaalipolitiikan hallinnoinnin yhteyteen. Tietokäytäntöjen tavoitteet, piirteet ja vakiinnuttamisen keinot ovat vaihdelleet hyvinvointivaltion eri kehitysvaiheissa. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijat ovat asiantuntijoina ja soveltavan tutkimuksen tekijöinä saattaneet osallistua näiden käytäntöjen muodostamiseen. Vaikutusten järkeilytyylit ovat muodostuneet aina yhteiskunnallisten keskustelujen, tutkimuksen ja hallinnoinnin rajapinnoilla.

Vaikutusten näkökulmaa hyvinvointipolitiikkoihin ei ole juuri pohdittu alan tutkimuksessa erillisenä asiana. Se on sisältynyt niin olennaisesti sosiaalipolitiikkaan, että se ehti hautautua sosiaalipolitiikan tutkimuksen ja sen ”yhteiskunnan” kanssa käymän vuoropuhelun historian ”mustaan laatikkoon”. Käännöksen hyvinvointivaltion kehittämisessä on tuonut vaikutusten kysymykset uuteen valoon, kun vaikuttavuuden käsite hivuttautui muutosten yhteydessä julkisen sektorin toimintaan.

Hyvinvointivaltion hallinnoinnin yhteyteen ilmaantuneet vaikutusten järkeilytyylit on koottu taulukkoon 9. Koska tutkimuksessa on jäljitetty vaikutusten järkeilytyylejä pelkästään sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön ajankohtaiskeskustelujen ja tutkimusten välityksellä, siinä eivät välttämättä esiinny kaikki järkeilytyylit. Taulukosta ilmenee, että aikaa myöten hyvinvointivaltion toiminnallisiin yhteyksiin on ilmaantunut useita vaikutusten järkeilytyylejä. Vaikutusten arvioinnissa ei ole ollut kyse vain yhdenlaisesta tiedonhalusta ja tietokäytännöstä. Lisäksi järkeilytyyliä toimijat ovat saattaneet kehittää useanlaisia metodeja tiedonhankintaan. Kunkin järkeilytyylin käyttöönoton taustalla on ollut alkuaan hieman erilainen tiedonhalu ja käsitys siitä, miten vaikutustieto saattaisi tukea hallintaa.

Tilastollinen järkeilytyyli otettiin laajaan käyttöön, kun alkava teollistuminen ja yhteiskunnalliset jännitteet kehittyvässä kansallisvaltiossa saivat aikaan 1800-luvun lopulla tiedonhalun, joka kohdistui maaseutu- ja kaupunkiväestön elinoloihin. Konkreettiseksi sosiaalitutkimukseksi nimitettyä tutkimus- ja selvitystoimintaa alettiin toteuttaa virkamiesten ja yliopistoprofessoreiden yhteistyönä. Väestön oloja selvittelemällä haluttiin sovittaa yhteen taloudellisia ja sosiaalisia pyrkimyksiä ja perustella

Taulukko 9. Vaikutusten ja vaikuttavuuden järkeilytyylit.

| Järkeilytyyli | Tilastollinen | Tavoiteperusteinen Tarveperusteinen | Kokeellinen |
|------------------------------------|---|--|--|
| Konteksti | Kansallisvaltio | Kansallisvaltio | Kansallisvaltio |
| Tiedon kohde | Väestön olot | Tavoitteiden saavuttaminen Tarpeiden tyytyminen | Intervention vaikutukset |
| Tiedon subjekti | Valistunut sivistyneistö | Virkamiehet Suunnittelijat Tutkijat | Tutkijat |
| Arvioinnin käsitteet | Sosiaalisten olojen arvostelu | Mittari Seuranta Sosiaali-indikaattori | Mittari Satunnaistaminen |
| Vaikutusten käsitteet | Vaikutus tarkoituksen- mukaisuutena | Vaikutus tavoitteiden saavuttamisena, tar- peiden tyydyttymisenä | Kausaalisuus |
| Hallinnan käsitys | Sosiaalireformismi | Rationaali hyvinvointi- valtiollistaminen | Rationaali hyvinvointi- valtiollistaminen |
| Tiedonhalun perustelu | Sosiaalipolitiikan aikaansaaminen | Sosiaalipolitiikan laajentaminen | Sosiaalipolitiikan ennustettavuus |
| Tietoa vakauttavat instituutiot | Valtionhallinto Tilastointi Yhdistykset (Yliopistot) | Suunnittelu- ja tilastointi-instituutiot Yliopistot Tutkimuslaitokset | Yliopistot Tutkimuslaitokset |

| Vuorovaikutteinen | Tuloksellisuus | Auditointi | Näyttöperusteinen |
|---|---|--|---|
| Paikallinen (asuinalue, yhteisö) | Globaali Paikallinen | Globaali Paikallinen | Globaali Paikallinen |
| Yhteinen toiminta | Tilivelvollisuuden todentaminen | Toimijoiden luotetta- vuus ja uskottavuus Laatujärjestelmä | Intervention vaikutukset |
| Työntekijät Asiakkaat Kuntalaiset | Työntekijät | Palvelutuottajat Työntekijät | Tutkijat Työntekijät |
| Dialogi Osallistuminen Valtaistuminen | Tulostavoitteet Mittarit Tunnusluvut Strategisuus | Laadun hallinta Kehittäminen Standardi Erinomaisuus Kilpailukyky Akkreditointi | Systemaattinen katsaus |
| Vaikutus onnistumi- sena, merkityksenä, edellytyksinä | Vaikuttavuus Yhteiskunnallinen vaikuttavuus | Vaihtelee EFQM: yhteiskunnalliset tulokset | Näyttö |
| Osallistava demokratia Sisäinen hallinta Autenttisuus | Vastuullistaminen Sopimuksellisuus | Kontrollin kontrolli | Rationaali valinta ja karsinta |
| Elämän ja työn hallinta Yhteisen toiminnan kehittäminen | Tulosvastuu Kustannustietoisuus (Value for money) | Läpinäkyvyys Kustannustietoisuus (Value for money) | Interventioiden vertailu Kokeellisen järkeilytylin vakiinnuttaminen |
| Stakes Sosiaalialan osaamiskeskukset Yliopistot Verkostot | Ylikansalliset organisaatiot Valtion toiminnot, mm. controller-yksikkö Konsulttiyritykset | Ylikansalliset organisaatiot Valtion toiminnot Laatu- ja benchmarking- yritykset ja -yhdistykset | Stakes Cochrane- ja Campbell-tieto- kannat EU |

sosiaalipolitiikan aikaansaamista, etenkin sosiaalivakuutusta. Tilastot mahdollistivat politiikkakeskustelun tiedon subjektien eli tutkijoiden, selvitysten tekijöiden, päätöksentekijöiden ja hallinnon kesken. Kansalaiset eivät sisällyneet tiedon subjekteihin, vaan heidän sosiaaliset olonsa olivat ”arvostelun” kohteena. Tiedonmuodostus kehittyi kansallisvaltiokehikseen. Sitä alettiin vakiinnuttaa valtiollisten tilastointi- ja tutkimusinstituutioiden avulla, ja viimein muodostettiin sosiaalipolitiikan yliopistollinen oppiaine. Vaikutus tai kannattavuus saatettiin esittää perusteluna ”tarkoituksenmukaisille” uudistuksille. Sosiaalipolitiikan arvoproblematiikka syntyi siitä, miten kootun tiedon perusteella voidaan johtaa suosituksia sosiaalipolitiikalle, ja miten tällainen menettely olisi oikeutettavissa.

Tavoiteperusteinen, tarveperusteinen ja kokeellinen vaikutusten järkeilytyyli tulivat käyttöön hyvinvointivaltiota laajennettaessa. Sosiaalipolitiikan tutkijat osallistuivat yhteiskunnan hyvinvointivaltiollistamiseen 1960- ja 1970-luvuilla suunnittelun ja yhdyskuntasuunnittelun diskursseissa. Yhteiskunnan suunnitteluvaltainen kehittäminen heijastui sosiaalipolitiikan tutkimuksen itseymmärrykseen, ja alaa nimitettiin usein suunnittelun tieteksi tai hyvinvoinnin politiikkatieteeksi. Vaikutusten kysymykset liittyivät sosiaalipolitiikan päämäärien saavuttamisen seurantaan, kansalaisten tarpeisiin vastaamiseen ja sosiaalipolitiikan ennustettavuuden lisäämiseen. Sosiaalipolitiikot olivat mukana sosiaali-indikaattoreiden kehitystyössä, joka sisälsi tavoiteperusteisen vaikutusten arvioinnin kehittämistä. Kokeellista tutkimusta otettiin vain vähäisesti käyttöön. Tarpeen käsite ei muodostunut kovin keskeiseksi hyvinvointitutkimuksessa, mutta hallinnon tietokäytännöissä sillä on saattanut olla enemmän merkitystä. Suunnitteludiskurssin yhteydessä otettiin käyttöön käsite ”mittari”. Käsitteen menestystä tuki termin keskeisyys kaikissa käyttöön otetuissa vaikutusten järkeilytyyleissä. Hyvinvointivaltiota kehitettiin 1960-luvun alussa tieteseen, suunnitteluun ja asiantuntijuuteen luottaen ja toivottiin päätöksenteon tieteellisperustaisuutta. Kansalaiset eivät olleet tiedon subjekteja vaan lähinnä tiedonmuodostuksen kohteita. Suunnittelun yhteydessä kansalaisten osallisuutta vahvistavien tietokäytäntöjen mahdollisuuksia alettiin pohtia 1970-luvulla, kun suunnittelun sosiaaliteknokraattisuus, asiantuntijavaltaisuus ja epädemokraattisuus tulivat keskusteltavaksi. Tiedonhankinta keskittyi edelleenkin kansallisvaltion kehikseen, joka soveltui hyvin lähtökohdaksi sosiaalisten tulonsiirtojen kehittämiseen. Tietoa vakiinnutettiin uusien suunnittelu- ja tutkimusinstituutioiden avulla.

Hacking painotti järkeilytyylin käsitteellään tiedonmuodostuksen historiallista monikerroksisuutta. Järkeilytyylit eivät katoa, vaikka uusia järkeilytyylejä voi muodostua rinnalle. Järkeilytyyliin säilyminen edellyttää kuitenkin sitä, että tiedonmuodostusta vakiinnutetaan institutionaalisin järjestelyin. Sosiaalipolitiikan varhaisvaiheessa sekä hyvinvointivaltion kasvukaudella kehittyneet valtiolähtöiset vaikutusten selvittelyn järkeilytyylit ovat edelleen olemassa. Esimerkiksi tilastollinen, väestön elinoloihin ja niiden muutoksiin sekä hyvinvointipolitiikkojen onnistumiseen kohdistuva tutkimustoiminta on valtion tutkimus- ja tilastointi-instituutioiden ytimessä. Se on välttämätöntä tietoa, kun yhteiskunnassa halutaan tietää kansalaisten elinolojen kehityksestä ja yhteiskuntapolitiikan merkityksestä.

Vuorovaikutteista järkeilytyyliä paikallisine tutkimus-, kehittämis- ja arviointikäytäntöineen alettiin käyttää käyttöön kunnissa 1980-luvun alussa. Projektien

lisääntyminen liittyi ensin valtion ja kuntien suhteen muutoksiin, kuntien palvelutoiminnan kasvuun ja kuntien tarpeisiin aikaansaada uudenlaista tietoperustaa kunnalliselle sosiaalipolitiikalle. Myös epävirallisen sosiaaliturvan ja vaihtoehdoisen sosiaalipolitiikan mahdollisuuksia käsittelevä diskurssi edisti paikallisten projektien muodostumista. Myöhemmin laman jälkeen säästötoimet ja leikkaukset koettelivat kuntien palveluja, ja kehittämisen into laimeni. Vuorovaikutteinen järkeilytyyli liittyy työn, palvelutoiminnan ja elämän hallinnan lisäämisen pyrkimykseen. Tavoitteena on saada aikaan uudenlaisia näkökulmia huono-osaisuuteen ja työn toteutukseen sekä vahvistaa yhteisöllistä ja vastavuoroista tietämistä. Siinä ei käytetä vaikuttavuuden käsitettä, vaan pikemminkin yritetään suojautua tai vastustaa käsitteen yleisimpiin käyttötapoihin liittyviä hallinnonin pyrkimyksiä, kuten kustannusten leikkauksia ja tulostuotusta. Hieman paradoksaalisesti vuorovaikutteisia toimintatapoja kehitettäessä on otettu kuitenkin käyttöön myös arvioinnin käsitteitä ja lähestymistapoja. Tiedon subjektit ovat laajentuneet tutkijoista työntekijöihin, asiakkaisiin, kuntalaisiin ja kansalaisiin. Tiedonmuodostusta on vakiinnutettu usealla tavalla, ja myös yliopistollinen sosiaalityön tutkimus on osaltaan tukenut kehityspyrkimyksiä.

Tuloksellisuuden järkeilytyyli ilmaantui, kun julkisen sektorin uudistamisen yhteydessä hyvinvointivaltiota alettiin kehittää 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen tulostuotuksi ja markkinaehtoiseksi. Se merkitsi sitä, että sosiaalipolitiikan hallinnoinnissa alettiin tarvita uudenlaista tietoa. Hyvinvointipalvelut olivat tähän mennessä ehtineet laajentua ja kuntien merkitys sosiaalipolitiikan toteuttajana oli lisääntynyt. Etenkin kunnissa tuloksellisuuden järkeilytyyli alettiin ottaa käyttöön jo ennen taloudellista lamaa. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin vaatimukset tulivat tässä vaiheessa myös sosiaalipolitiikan tutkijoiden pohdittavaksi. Vaikuttavuuden käsite ei ole sisältynyt ennen 1980- ja 1990-lukuja sosiaalipolitiikan tutkimukseen, mutta sen voi vähitellen löytää myös tutkijoiden teksteistä.

Auditoinnin järkeilytyyli alkoi asettua hyvinvointipalvelujen yhteyteen 1990-luvun alussa taloudellisen laman yhteydessä. Asiakkaiden lisääntymisen sekä palvelujen karsinnan ja kustannussäästöjen pyrkimysten vuoksi sosiaalipalvelujen laatuongelmat tulivat keskusteluun. Myös markkinaperusteisuuden vahvistaminen ja tilaaja–tuottajamallien käyttöönotto alkoivat lisätä auditoinnin tarpeita. Auditoinnin kohteena on usein laatu, mutta auditointi on toimintatapana vielä laaja-alaisempi. Tuloksellisuuden ja auditoinnin järkeilytyylit liittyvät toimijoiden vastuuttamisen tai vastuullistamisen pyrkimykseen, sopimuksellisten palvelujärjestelyjen mahdollistamiseen ja toimijoiden valvontaan hyvinvointivaltion hallinnoinnissa. Kumpikin järkeilytyyli ilmentää uudenlaista tapaa tilivelvollisuuden todentamiseen.

Näyttöperusteista järkeilytyyliä voi pitää sekä omana järkeilytyylinään että keinona vakiinnuttaa kokeellista tutkimusta hyvinvointipalveluihin (vrt. Arnkil T. & Seikkula 2005, 52; Haverinen & Koivisto 2006). Tieteelliseen näyttöön perustuvien politiikkojen ja käytäntöjen kehittäminen on tullut Suomessa keskusteluun 2000-luvulla. Siinä on kyse laajenevasta, globaalista liikkeestä, jossa korostetaan palvelujen, interventioiden ja toimintojen vaikuttavuudesta tehtävien systemaattisten tutkimuskatsausten asemaa. Toimintatapa perustuu verkostotyöhön ja Internet-pohjaisuuteen. Tiedon vakiinnuttamisen verkostot ovat globaaleja, valtiollisia ja paikallisia. Tämän järkeilytyylin ilmaantumisen voitaisiin tulkita liittyvän hyvinvointivaltion karsinnan

politiikkoihin ja menettelyihin ja niiden aikaansaamiin tiedonhaluihin. Haluttaisiin mieluiten rahoittaa vain sellaisia palvelutoimintoja, joiden vaikuttavuudesta on olemassa tieteellistä näyttöä.

Edellisestä ilmenee, että vaikutustiedon hallinnallisuuden perustat ovat laajentuneet vähitellen kansallisvaltiollisesta hallinnasta subjektien itsehallinnaksi ja globaalin kilpailutalouden hallinnaksi. Arvioinnin järjestytyylejä ja sanastoja otetaan yhä useammin käyttöön tilanteissa, joissa on kyse joko paikalliseen tai globaaliin toimintaan liittyvästä tiedonmuodostuksesta. Näin ollen arvioinnin tietoa vakiinnutetaan tällä hetkellä sekä kansallisten, ylikansallisten että paikallisten instituutioiden avulla.

Vaikuttavuuden ilmaantumisen taustatekijöitä

Suomalaisen hyvinvointivaltion muotoilun kaikissa vaiheissa yhteiskunnassa on ilmennyt enemmän tai vähemmän epävarmuutta ja epäluottamusta uudistusten, palvelujen ja etuuksien vaikutusten suhteen. Yli sata vuotta sitten ilmaistiin epäilyjä sosiaalivakuutuksen passivoivista vaikutuksista väestön keskuudessa, ja sosiaalivakuutuksen kehittäminen viivästyi. Hyvinvointivaltiota laajennettaessa epäluottamus oli ehkä paremmin hallittavissa, mutta vaikutuksen kysymyksiä kohdistettiin esimerkiksi uudistusten sivuvaikutuksiin. Tällaista epävarmuutta sisältynee ikuisesti yhteiskuntapolitiikkaan. Sen hallitsemiseksi on otettu käyttöön hyvinvointivaltion hallinnoinnissa erilaisia epävarmuuden hallinnan teknologioita eli vaikutusten järjestytyylejä. Kaikkia esiteltyjä vaikutusten järjestytyylejä voidaan pitää välineinä, joiden avulla haluttaisiin selviytyä hyvinvointivaltion kehittämisen – laajentamisen tai supistamisen – aiheuttamasta tiedollisesta epävarmuudesta. Esimerkiksi sosiaaliindikaattoreiden kehitystyössä tämä pyrkimys ilmaistiin avoimesti. Yhtä lailla voidaan vuorovaikutteisen järjestytyylin ilmaantuminen tulkita epävarmuuden ja epäluottamuksen hallinnan kehittämisen tarpeista lähtien. Kun työntekijät, asiakkaat, kuntalaiset, tutkijat ja muut osapuolet ovat kehitelleet keskenään yhteisöllisen tiedonmuodostuksen tapoja, he ovat samalla yrittäneet synnyttää luottamusta, vakautta, yhteisymmärrystä ja hallintaa keskinäisiin suhteisiinsa ja palvelutoimintaan.

Sosiaalitieteiden suhde luonnontieteisiin ja lääketieteisiin on ollut keskeinen kysymys vaikutusten järjestytyylien muotoutumisessa ja käyttöönotossa. Kansan- ja liiketaloudellisen sekä sosiaalisen tiedon suhde on ollut kuitenkin vielä olennaisempi asia. Konkreettisen sosiaalitutkimuksen ja suunnittelun kehittämisessä oli kyse ensin talous- ja sosiaalitutkimuksen yhteistyöstä ja myöhemmin erkaantumisesta. Tuloksellisuuden ja auditoinnin järjestytyylyt on otettu käyttöön pääasiassa globaalin kilpailutalouden ehdoin. Näyttöperusteisen järjestytyylin kehittämisessä on vaiettu talouden kysymyksistä, ja siinä on keskitytty kokeellisen tutkimuksen ja systemaattisten katsausten tekemiseen ja käytön problematiikkaan. Vuorovaikutteisen järjestytyylin kehittämisessä talouden kysymykset on pidetty tarkoituksellisesti syrjässä, sillä sen yhteydessä on haluttu puolustautua taloudellisten näkökohtien ylivaltaisuudelta hallinnoinnissa.

Sosiaalipolitiikan järjestämisessä on aina ollut kyse sosiaalisen ja talouden suhteesta. Jo varhaisessa sosiaalipolitiikan diskurssissa etsittiin ratkaisuja ”produkti-

viteetin” ideaalin ja sosiaalisen kiinteyden välillä. Pauli Kettusen (2001a, 264–265) mukaan adjektiivien yhteiskunnallinen ja sosiaalinen erottelu kehittyi Pohjoismaissa 1930- ja 1940-luvuilla. Toisen maailmansodan jälkeen kehkeytyi ajatus yhteiskunnasta funktionaalisen kokonaisuutena, jota voitiin ohjata ja suunnitella. Tässä näkemyksessä yhteiskunnallinen alettiin liittää suunnitelmatalouden periaatteisiin. Kun Pekka Kuusi (1961) muotoili kasvuhakuisen yhteiskunnan lähtökohtia, hän tuli kehittäneeksi ajattelutavan, jossa sosiaalipolitiikkaa alettiin pitää osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa. Siten yhteiskunnallisen ja sosiaalisen ero määrittyi suhteessa talouden käsitteeseen: yhteiskunnallinen sisälsi sen, mutta sosiaalista ei nähty tyystin taloudelle vastakkaisena. Yhteiskunnalliseen sisältyi näin sekä kansalaisyhteiskunta, julkisen sektori että yritystoiminta. Kettunen (2006, 231–236) kutsuu ”hyvien kehien yhteiskunnaksi” menestyvää kansantaloutta, kansalaisten sosiaalisia toimintapiirejä sekä valtion ja julkisen vallan toimintaa yhteensovittavaa yhteiskuntaa.

Jos vaikutusten järkeilytyylejä on ollut kauan käytössä, mitä uutta vaikuttavuuden käsitteen ilmaantuminen hyvinvointivaltion hallinnointiin merkitsee? Yhteiskunnallinen muutos ilmenee ehkä siinä, miten vaikutusten järkeilytyylit ovat hyvinvointivaltion hallinnoinnissa muuntuneet vaikuttavuuden järkeilytyyleiksi. Se on merkinnyt vaikuttavuuden päämääräluonteisuuden korostumista. Vaikuttavuustiedon ja -hallinnan kehittämisen toiveiden taustalla voidaan erotella useita taustatekijöitä, jotka kietoutuvat toisiinsa. Tästä syystä niiden tarkastelu on hankalaa. Keskeisiä yhteiskunnallisia tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet vaikuttavuuden käsitteen ilmaantumiseen, ovat ainakin 1) globaalin, paikallisen ja kansallisen hallinnan muutokset, 2) globaalin kilpailutalouden ehdoin toteutuvan, uusmanageristisen hallinnoinnin vakiintuminen julkisen sektorin toimintaan, 3) hyvinvointivaltion toimijoiden vastuullistaminen uudenlaisten tilivelvollisuuden käytäntöjen avulla, 4) hyvinvointivaltion taloudellisen niukkuuden ongelma sekä 5) vaikutusten kysymysten merkityksellisyys hyvinvointipalveluissa ja niiden ammatillisissa tietokulttuureissa.

Ensinnäkin vaikuttavuuden käsitteen käytön yleistymisen liittyy ylikansallisten organisaatioiden merkityksen vahvistumiseen, niiden politiikkapyrkimyksiin sekä niiden suosittamaan hyvään hallintaan ja arviointikäytäntöihin. Maailmanpankki on OECD:n ja Euroopan unionin ohella ollut aktiivinen toimintasuositusten esittäjä. Se on yksi vanhimmista hallinnan käsitteen luojaista ja soveltajista. Pankki suuntasi käytännön politiikkansa 1990-luvun alussa julkisen sektorin uudistuksiin eli virkamiesjärjestelmään, julkisen talouden ohjaukseen, tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmiin, oikeushallintoon ja sähköisen asioinnin kehittämiseen. (Merrien 1998; Tiihonen 2004.) OECD:ssä toimivan julkishallinnon komitean (Public Governance Committee) työalueena ovat olleet 1990- ja 2000-luvulla tulohajaus- ja budjettiuudistukset, sääntelyn kehittäminen, julkiset palvelut, henkilöstö- ja etiikkakysymykset, arviointi ja markkinamekanismit. Suomessa on osallistuttu aktiivisesti OECD:n suuntaamaan hallinnon kehittämiseen. Euroopan integraation edetessä Euroopan unionista on tullut keskeinen taho politiikkojen muotoilijana ja tavoitteiden asettajana. Sosiaalipolitiikkaa ei toteuteta enää vain kansallisvaltion kehityksessä, vaan esimerkiksi Euroopan sosiaalirahasto (ESR) on tärkeä väline Euroopan unionin muuttaessa työllisyys-, koulutus- ja elinkeinopoliittiset tavoitteensa käytännön toimenpiteiksi jäsenmaissa. ESR-hankkeina (kuten ESR Tavoite 3 tai Equal) toteutetut paikalliset

kehittämishankkeet sisältävät arvioinnin vaatimuksen, ja niillä on ollut keskeinen merkitys vaikuttavuuden arvioinnin käytäntöjen kehittymiselle ja leviämiseksi (Kankare 2006; Arnkil R. 2006).

Toiseksi vaikuttavuuden käsitteen leviäminen ilmentää hallinnan muutosta, jonka yhteydessä globaalin kilpailutalouden rationaliteetit, markkinaehtoisuus ja uusmanagerismi ovat pitkälle vakiintuneet julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion hallintoihin. Hyvinvointipalvelujen ohjauksen näkökulmasta muutoksessa on kyse siirtymästä hyvinvointipalvelujen resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen (Alasuutari 2004, 3). Hallinnan muutosta voi kuvata myös siten, että vaikuttavuushallinnassa halutaan siirtää toiminnan ohjauksen painopiste panoksista ja voimavaroista tuloksiin ja vaikutuksiin (Pierre & Peters 2000, 4; Rose 2000, 150; Vedung 2003, 3). Pertti Alasuutari (2004, 7) otaksuu, että Suomessa julkisen sektorin suunnanmuutos alkoi ensin ilmetä valtion ja kuntien tuloksellisuuden arvioinnin kehittämisenä, ja tällaiselta kehitys näyttää myös tämän tutkimuksen valossa. Raija Julkunen (2006b, 180) arvelee, että *New Public Management* -henkinen uudistus on ehtinyt jo mullistaa julkisen sektorin. Hänen mukaansa se on toistaiseksi vaikuttanut eniten julkisen sektorin omaan toimintaan eikä niinkään toiminnan ulkoistamiseen ja julkisen työn siirtymiseen yksityiseksi.

Kolmanneksi ja edelliseen liittyen vaikuttavuuden käsitteen käytön lisääntyminen liittyy hyvinvoinnin toimijoiden vastuullistamisen ja vastuuttamisen pyrkimykseen. Kyse on ollut sekä hyvinvointivastuiden karsimisesta ja siirtämisestä julkiselta sektorilta muille toimijoille (ks. Julkunen 2006a) että kollektiivisen hyvinvoinnin tuottajina toimivien palvelu- ja etuusjärjestelmien, organisaatioiden ja työntekijöiden vastuullistamisesta. Budjetti- ja laskentatoimen menettelyillä, tulos- ja laatuohjauksella, hyvinvointivaltio halutaan muokata yhteiskunnan suuntaan tilivelvolliseksi ja läpinäkyväksi. Uudenlaisen tilivelvollisuusajattelun levittäminen ja vakiinnuttaminen on keskeinen tavoite myös ylikansallisten organisaatioiden toiminnassa. Tulsohjauksen ja laadunhallinnan järjestelmät on ehditty ottaa melko laajasti ja kattavasti käyttöön sekä valtionhallinnossa että kuntien hyvinvointipalveluissa.

Neljänneksi vaikuttavuuden käsitteen ilmaantumisen taustalla ovat hyvinvointivaltioiden taloudellisen niukkuuden kysymykset ja sosiaalipolitiikan rajoittamisen pyrkimykset. Hyvinvointivaltion kasvun taitumisesta käytetään esimerkiksi nimitystä jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio (Julkunen 2001a ja 2001b; Bonoli & George & Taylor-Gooby 2000; Pierson 2001). Kypsyiden tai pysyvän ahtauden (*permanent austerity*) tilassa olevassa hyvinvointivaltiossa turvaudutaan eri menettelyihin kuin kasvun kaudella. On erotettu kolme jälkiekspansiiviselle hyvinvointivaltiolle ominaista politiikan lähestymistapaa. Ensimmäinen on rekommodifikaatio. Dekommodifikaatio merkitsee pyrkimystä kompensoida ihmisten kohtaamia sosiaaliturvan riskejä ja vähentää heidän markkinariippuvuuttaan sosiaaliturvan avulla (Esping-Andersen 1990). Rekommodifikaatio merkitsee yritystä kääntää prosessi toisen-suuntaiseksi, sillä sen avulla yksilöt yritetään ohjata takaisin markkinoiden, perheen ja lähiyhteisöjen varaan. Rekommodifikaatio ilmenee työntöön kanssa kilpailevan sosiaaliturvan rajoittamisena, sosiaaliturvan kannustimien kehittelynä, verotuksen uudelleenmuotoiluna työhön kannustavaksi sekä sosiaaliturvan työssäoloehtojes kiristämisenä. Toinen lähestymistapa on kustannusten hillintä, joka voi toteutua esi-

merkiksi leikkaamalla etuuksien tasoa ja kattavuutta, rajoittamalla palvelujen laatua ja saatavuutta, lisäämällä kansalaisten omaa vastuuta ja tehostamalla resurssien käyttöä. Kolmas lähestymistapa on instituutioiden uudistustoiminta, jonka avulla yritetään tehostaa palvelujen, etuuksien ja ohjelmia. (Pierson 2001, 422–427; Julkunen 2001a ja 2001b.) Nämä pyrkimykset ovat saaneet aikaan julkisessa toiminnassa runsaasti vaikutuskysymyksiä, kuten kannustimien vaikutukset, uudistusten vaikutukset sekä palvelujen ja toimenpiteiden priorisointiin liittyvät vaikutuskysymykset, esimerkiksi kustannus-vaikuttavuuden.

Hyvinvointivaltioiden taloudellisyhteiskunnallisissa muutospaineissa on samankaltaisuuksia, vaikka niiden ilmenemisessä ja ratkaisussa voi olla eroja. On pidetty myös mahdollisena, että muutospaineet tuottavat hyvinvointiratkaisujen samankaltaisuutta. Gøsta Esping-Andersen jaotteli tunnetusti länsimaiset hyvinvointiregiimit kolmeen tyyppiin. Nämä ovat sosiaalidemokraattiseksi tai institutionaaliseksi, liberaaliksi tai residuaaliseksi sekä konservatiiviseksi, korporatistiseksi tai katoliseksi luonnehdittu regiimi. Jaottelu nähdään joskus hyvinvointivaltioiden luokitteluna, mutta Esping-Andersen painottaa sen kuvaavan regiimejä, ei valtioita. Regiimit viittaavat tapoihin, joilla hyvinvoinnin tuottaminen jakautuu valtion, markkinoiden ja kotitalouksien kesken. Sosiaalidemokraattiselle hyvinvointiregiimille eli pohjoismaisille hyvinvointivaltioille on ollut ominaista valtiokeskeisyys, tasa-arvon pyrkimys, universalismi, dekommodifikaatio eli markkinariippuvuuksien vähentäminen kattavan sosiaaliturvan avulla, produktivismi eli kansalaisten tuotantokapasiteetin maksimointi, naisten suuri työhön osallistumisen aste sekä aktiivisella työvoimapolitiikalla saavutettu vähäinen työttömyys. Liberaalissa hyvinvointiregiimissä on yritetty minimoida valtion roolia, yksilöllistää sosiaaliset riskit ja suosia markkinaperusteisia ratkaisuja (Australia, Uusi-Seelanti, Yhdysvallat ja Kanada). Konservatiiviselle regiimille eli manner-Euroopan maille on ollut ominaista korporatismi, mieselättäjyyteen perustuva sosiaaliturva, kirkon vahva asema sekä perheen merkityksen korostaminen riskien kantajana. (Esping-Andersen 2000, 73–86.) Tästä syystä on selvitelty sitä, onko pohjoismainen hyvinvointivaltio vakaa ja säilyvä vai onko se menettänyt ainutkertaisuuttaan 1990-luvun sopeutumispaineissa (esim. Kautto 2001). Vaikuttavuuden kysymysten laajamittainen leviäminen hyvinvointivaltion toimintojen yhteydessä voi olla merkki siitä, että Suomessa muutospaineet ovat vieneet hyvinvointivaltiota liberaalin hyvinvointiregiimin suuntaan.

Viidenneksi vaikuttavuuden käsitteen käyttö on saattanut lisääntyä hyvinvointivaltion toiminnoissa siitä yksinkertaisesta syystä, että vaikutusten ja laadun kysymykset ovat olennaisia asioita useissa hyvinvointivaltion asiantuntijoiden ja ammattilaisten tietokäytännöissä ja palvelukulttuureissa heidän toimintaansa sisäänrakentuneiden hyvän käytännön kriteerien perusteella. Professionaaliseen itseohjautuvuuden ideaaliin on sisältynyt pyrkimys selvittää tehtyjen toimenpiteiden tai ratkaisujen vaikutuksia asiakkaille. Tästä syystä ihmisten toimintakykyä edistävissä, vuorovaikutteisissa ja vaativaa asiantuntijuutta edellyttävissä palveluissa, kuten kuntoutuksessa, mielenterveystyössä, päihdehuollossa ja sosiaalityössä, haluttaisiin mielellään tietää toimintojen vaikutuksista ja seuraamuksista. Tiedon tarve on myös lähes välitöntä asiakastyössä. Epäonnistuneesta yhteistyöstä ja ratkaisusta tulee ikävää ja surullista asiakaspalautetta tai sitä ei tule lainkaan. Tästä syystä vaikutusten kysymyksiä on esi-

tetty kauan useilla hyvinvointivaltion toiminta-alueilla työmuotojen ja toimenpiteiden vaikutusten kysymyksinä. Lisäksi useat palvelut ovat moniammatillisia käytäntöjä, joihin eri alojen asiantuntijat tuovat omia vaikutustiedon vaateitaan. Vaikutusten kysymykset voivat kuitenkin olla ongelmallisia joidenkin palveluiden alueella. Hoi-vaan ja huolenpitoon liittyvät palvelut, kuten vanhusten palvelut ja päivähoito, eivät sovellu pääosin vaikutusten tai vaikuttavuuden kautta tarkasteltaviksi.

Kun vaikuttavuuden ja laadun arvioinnin velvoitteet kohdistuivat markkinaehtoi-suutta, tulosohjausta ja kustannussäästöjä lisättäessä hyvinvointipalveluihin, niiden tulkkaina ja vastaanottajina olivat työhönsä sitoutuneet ammattilaiset, jotka pitivät jo entuudestaan vaikutusten kysymyksiä olennaisina työssään. Uusien tilivelvollisuu-den ja priorisoinnin käytäntöjen käyttöönoton myötä myös sellaisilla aloilla, joissa vaikutusten kysymyksiä on aina esitetty, on ilmennyt kuitenkin uudenlaisia pulmia. Esimerkiksi terveydenhuollossa vaikuttavuuden käsite on tullut pohdinnan kohteeksi. On lähdetty kysymään, miksi vaikuttavuus kannattaisi ottaa uudeksi paradigmaksi terveydenhuollossa. Miksi lääketieteellinen tutkimus ei riitä enää tuottamaan tietoa hoitojen todellisesta hyödyllisyydestä? (Myllykangas & Kukkonen 2006.) Uusmana-geristisen hallinnoinnin ja palvelujen ja toimenpiteiden taloudellisen priorisoinnin vaatimusten johdosta perinteinen hyvinvointiprofessionalismi on muuttanut muo-toaan. Ammattilaisten aiemmat tavat haluta tietää vaikutuksista ovat jääneet ehkä vähempiarvoiseen asemaan, mutta tuskin kuitenkaan korvautuneet tilivelvollisuuden käytäntöjen vaikuttavuuskysymyksillä.

Vaikuttavuuden käsite on saanut aikaan uudenlaista järjestystä hyvinvointivaltion hallintoihin, kuten arviointitutkimuksia²⁹, auditointeja, tulosohjausrutiineja sekä hankearviointimenettelyjä. Millaisia mahdollisuuksia hyvinvointivaltion hallinnoin-nissa on vaikuttavuustiedon järkipäiseen aikaansaamiseen ja hyödyntämiseen? Tällaisissa kysymyksissä lähestytään arvioinnin tarkoitettujen ja ei-tarkoitettujen seurausten tutkimisen aluetta. Esimerkiksi Hannu Simola ja Risto Rinne (2006) painottavat yliopistojen laadunhallinnan yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimisen tärkeyttä ja pitävät Foucault'n hallinnallisuuden, genealogian ja järkeilyjen teemoja hyödyllisenä tällaisten tutkimusten lähtökohtana. Kieltämättä onkin niin, että nämä teoreettiset lähtökohdat soveltuisivat myös arvioinnin vaikutusten tutkimiseen. Koulutustutkimukseen tuntuu lisäksi sisältyvän samanlainen perusongelma kuin sosiaalipolitiikan tutkimukseen. Vaikka nykyinen arviointivimma hämmentää myös koulutuksen tutkijoita, vaikutusten arviointia on pidetty aiemmin oleellisena asiana oppialalla. Simola ja Rinne (2006, 71) toteavat, että kaikista yhteiskunnallisista insti-tutioista juuri koulutuksessa voidaan sanoa arviointia toteutetun kaikkein pisimpään esimerkiksi oppilaiden koulusuoritusten tutkimisena. Seuraavassa ei pohdita vaikut-tavuuden arviointien seurauksia vaan esitetään joitakin kysymyksiä siitä, millaisia riskejä vaikuttavuustietoon ja -hallintaan saattaa sisältyä. Esitettävät näkökohdat

²⁹ Vaikuttavuustutkimusten jakaantumisesta eri toiminta-alueille voi tehdä varovaisia päätelmiä Helka-haun perusteella. Sanahaku ”vaikuttavuus” (1.6.2006) tuotti 285 julkaisua. Niistä suurin osa eli 79 käsitteli koulutuksen, 51 terveyden edistämisen ja terveydenhuollon menetelmien, 26 kuntoutuksen ja terapioiden ja 24 työvoimapolitiikan vaikuttavuuden arviointia. Loput 105 julkaisua käsittelivät muun muassa alueellisen vaikuttavuuden, hallinnon ja rahoituksen vaikutta-vuuden, taiteen ja kulttuurin vaikuttavuuden, kirkon, sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön, työelämän, tietoteknologian ja viestinnän sekä ympäristön, rakentamisen ja teknologian vaikuttavuuden sekä arviointimenetelmien kysymyksiä.

on tarkoitettu keskustelun ja tutkimuspolkujen avauksiksi vaikuttavuushallinnan ongelmallisuudesta.

Vaikuttavuuden piilomoraali

Vaikuttavuus näyttää tekniseltä laskentatoimen käsitteeltä, joka on puhdistettu yhteiskuntamoraalista. Käsitteellä saattaa kuitenkin olla aivan omanlaisia moraalisia seurauksia hyvinvointivaltion hallinnon yhteydessä, sillä se otetaan käyttöön yhteiskunnallisten instituutioiden rajapinnoilla. Onhan vaikuttavuudessa kyse siitä, miten jostain yhteiskunnallisesta instituutiosta vaikutetaan johonkin toiseen instituutioon. Saatetaan kysyä, miten hyvinvointivaltio vaikuttaa talouteen, onko tutkimustoiminta yhteiskunnallisesti vaikuttavaa tai miten ammatillinen kuntoutus saa aikaan muutoksia työkyvyn ongelmista kärsivien ihmisten työhön osallistumisessa. Ei ole järkevää kysyä, miten vaikuttavaa kuntoutuskäytäntö on suhteessa itseensä, mutta voidaan tiedustella, miten kuntoutuksella vaikutetaan väestön työssä jaksamiseen tai yritysten toimintaan.

Castoriadis (1997, 20–21) mukaan yhteiskunta tai yhteisö instituutioi itsensä kuvittelun avulla. Tähän kuvitteluun sisältyy olettamuksia toisiin instituutioihin vaikuttamisesta. Instituutioivassa kuvittelussa erotetaan toisistaan myyttiset toiset, jotka voivat olla meidän yläpuolella, alapuolella tai jopa hirviöitä sekä todelliset toiset, todella kohdatut ihmiset ja yhteisöt. Kuvittelussa avautuu kolme mahdollisuutta. Toisten instituutiot voidaan asettaa omien instituutioiden yläpuolelle, alapuolelle tai niitä pidetään samantarvoisina. Ensimmäinen vaihtoehto johtaa ristiriitaan. Tilanne, jossa yhteiskunnan instituutio asettaa vieraan instituution yläpuolelleen, ei voi helposti toteutua, sillä alapuolelle itsensä asettanut instituutio joutuisi ehkä väistymään toisen instituution tieltä. Kohtaamisessa jää jäljelle kaksi mahdollisuutta. Toiset ovat alempana kuin me tai tasa-arvoisia kanssamme. Castoriadis väittää, että ensin mainittua tietä seurataan lähes aina ja jälkimmäistä ei koskaan. Tasa-arvoiseksi asettaminen merkitsisi, että kyseisen kulttuurin toimijoiden tulisi sietää toisissa sel-laista, mikä heistä on epämiellyttävää. Toiset on näin ollen melkein aina instituutioitu alempiarvoiksi.

Vastaavasti Zygmunt Bauman (1993, 110–112 ja 122–128) on Stanley Milgramin (1974) sosiaalipsykologiseen kokeeseen viitaten pohtinut yhteiskuntaa laboratoriona, jossa moraalisisilla tuntemuksilla on taipumus neutralisoitua. Laboratorio perustuu etäisyyteen toiminnan osapuolten, tekijän ja teon kohteen kesken. Koska laboratorion työntekijöitä ohjaavat tarkat säännöt, laboratorioissa ei tuoteta hyvää eikä pahaakaan eikä siellä ole ansioita tai hyveitä. Osapuoli, jossa tulisi kokeen seurauksena ilmetä joitakin vaikutuksia, ei ole tasa-arvoinen osapuoleen nähden, jonka tulisi kokeen yhteydessä tuottaa vaikutukset. Ulkopuolinen katse objektivoi toisen osapuolen, tekee tästä vaikutettavan kohteen. Kohteeseen voidaan kohdistaa toimenpiteitä ja vertailla muiden kanssa. Osapuolten keskinäinen yhteenkuuluvuus puuttuu eivätkä he yhdessä muodosta paria. Bauman puhuu laboratorioon muodostuvasta, hankalasta asiamiestilanteesta (*agentic state*). Käsite viittaa siihen, että kokeen tekijä vapautuu moraalisesta

vastuusta, koska hän toimii jonkin kolmannen tahon vaatimusten perusteella. Myös kokeen suorittaja on tällaisessa tilanteessa riippuvainen muiden vallasta.

Castoriadiksen ja Baumanin ideoita hyödyntäen on mahdollista havaita, että vaikuttavuuden käsite voi mahdollistaa sekä toisten yhteiskunnallisten instituutioiden ja toimijoiden alaspainamisen että etäältä hallinnan. Ulkopuolelta ohjatun toimijan, joka voi olla valtio, hallinnonala, organisaatio tai yksilö, moraalinen kapasiteetti ei ulotu sen paremmin päämääriin kuin vaikutuksiinkaan. Vaikuttavuuden käsitteen avulla on mahdollista muuntaa kohde vastaanottajaksi, jolta on estetty mahdollisuus toimia moraalisena subjektina ja valita, haluaako tulla vaikutetuksi. Vaikutettava kohde määrittyy tilastolliseksi piirteiksi, ja kokonaisvaltaiset subjektit katoavat. Toimintaa voidaan suunnata ihmisten piirteisiin eikä heihin itseensä. Tällaisessa tilanteessa kukaan ei ole autonominen vaan muiden vallasta riippuvainen.

Uusmanageristisen hallinnoinnin taustateorioihin sisältyy julkisen valinnan teoria, jossa hyödynnetään neoklassisen taloustieteen oletuksia ja lähestymistapoja. Sitä voidaan pitää yhtenä julkisen sektorin alaspainamisen diskurssina. Tähän teoriaan tukeutuvat poliitikot ja asiantuntijat painottavat tarvetta luoda kilpailuun perustuvat markkinat hyvinvointipolitiikan toteutukseen. Markkinaehtoisuuden lisääminen merkitsee valtion ja julkisen vallan tehtävien vähentämistä. Halutaan, ettei yhteiskunnan toimivuus perustu valtion ohjaukseen vaan vastavuoroisiin sopeutumisiin yhteiskunnallisten toimijoiden kesken. Julkisen valinnan teorian mukaan ihmiset motivoituvat työhönsä ja elämään omien taloudellisten intressiensä välityksellä (*homo economicus*). Ihmisten ajatellaan toimivan preferenssiensä, tietonsa ja taloudellisten kannustimien turvin rationaalisesti saavuttaakseen henkilökohtaiset päämääränsä. (Self 1993; Salminen 2004, 76–79; Aldridge 2005.) Julkisen valinnan teorian edustajat nostivat alun perin vaikuttamiskohteekseen byrokratian. Esitettiin, että markkinavoimien tuominen hyvinvointipalveluihin toisi niihin dynaamisuutta ja kustannusten hillintää, jotka niistä katsottiin puuttuneen. Palveluiden nähtiin olleen jäykkiä, tehottomia ja asiakkaiden sosiaaliturvan riippuvuutta vahvistavia. Haluttiin lisätä byrokraattien tilivelvollisuutta. (Self 1993, 159–167 ja 192; Aldridge 2005, 3–18.) Julian Le Grandin (2003) mukaan julkisen sektorin työntekijät saatetaan nähdä omaa etuaan ajavina lurjuksina (*knaves*) eikä ritareina (*knights*), jotka toimivat osaltaan yhteisen hyvän eteen. Asiakkaat halutaan vapauttaa panttivangeista (*pawns*) kuningattariksi (*queens*), suvereneiksi palvelujen valitsijoiksi ja kuluttajiksi.

Uusmanageristinen hallinnointi sisältää näin instrumentaalisen asenteen ja oletuksen, että kaikki toimivat omaa hyötyään tavoitellen. Tiedonhalu suuntautuu yksittäisten ohjelmien, palvelujen ja etuuksien kustannuksiin, kannattavuuteen ja vaikutuksiin. Päätöksenteossa on kyse lähinnä vain keinoista, jotka tarjoutuvat valittaviksi. Julkisen valinnan teoria korostaa metodologista individualismia: sosiaaliset ilmiöt voidaan ymmärtää yksilöiden ominaisuuksina. Yhteiskunta ei ole enempää kuin yksittäisten ihmisten summa, joten on mahdollista luottaa mittareihin ja tilastoihin. Yhteisöihin ja yhteiskunnan kiinteeseen, yhteisiin arvostuksiin, perinteisiin tai huolenpitoon liittyvät näkökohdat sekä laadullinen tieto jäävät toissijaisiksi. (Aldridge 2005, 56–66.)

Mittarit eivät tavoita yhdessä muodostunutta, kollektiivista hyvää. Tästä syystä toivotaan, että voitaisiin kehittää parempia mittareita tai ottaa laadullista tietoa

käyttöön. Esimerkiksi Michael Powerin (1994) mielestä kvantitatiiviset mittarit eivät ole ainut keino tilivelvollisuuden todentamiseen, vaan laadullisella tiedolla voisi olla merkitystä. Tunnuslukuilla hallinnoinnin tarkoituksenmukaisuutta on yritetty kyseenalaistaa jäsentämällä hallinnoinnin tilanteita, joissa kvantitatiivista mittaamista tarvitaan, ja toisia, joissa laadullisesta tiedosta olisi enemmän etua (Noordegraaf & Abma 2003). Kehitys on johtanut kvantitatiivisen mittaamisen ylivertaisuuteen hallinnoinnissa. Se mikä ei mahdu mittareihin, ei ole myöskään olemassa.

Bo Rothstein (2005) puhuu yhteiskunnallisten instituutioiden toimintaan liittyvistä sosiaalisista loukoista. Ne ovat tilanteita, joissa yhteisöt eivät kykene toimimaan yhdessä keskinäisen epäluottamuksen vuoksi siitä huolimatta, että yhteistoiminta hyödyttäisi kaikkia. Ihmiset ryhtyvät yhteistyöhön, jos he voivat luottaa, että muutkin tahot toimivat yhteistyössä. Sosiaaliset loukut ovat Rothsteinin mukaan vakava uhka yhteiskuntien ja yhteisöjen toimintakyvylle. Rothsteinin mielestä universaalien ja puolueettomien instituutioiden olemassaolo ja sosiaalista ja taloudellista tasa-arvoisuutta tuottava yhteiskuntapolitiikka ovat tärkeimpiä edellytyksiä yhteiskunnallisen kiinteyden ja luottamuksen muodostumiselle ja ylläpidolle. Ongelmana näyttää olevan, että yhteiskuntapolitiikka tai etenkin sosiaalipolitiikka on ajautunut epäluottamuksen loukkoon. Frans Leeuw (2002) on esittänyt, että arvioinnista on tulossa moderneissa yhteiskunnissa yhteisöllisen luottamuksen tuhoaja. Yhtä hyvin tilanne voi olla toisensuuntainen. Saattaa olla niin, että arvioinnin laajentuminen ei ole luottamuksen rapautumisen syytä, vaan pikemminkin osoitin siitä, että globaalin kilpailutalouden aiheuttama uusmanageristinen hallinnointi ja kansallinen sosiaalipolitiikka ovat kertakaikkiaan vastakursseilla.

Hyvinvointivaltio asiamiesvaltiona

Baumanin *agentive state* -käsitteestä saa oivallisen, kun sen kääntää sen monimielisyyden vuoksi asiamiesvaltioksi. Carl Anders Säfström (2005; vrt. Rinne & Simola 2005) on tarkastellut tämän rakenteen ilmaantumista Euroopan unionin ja ruotsalaisen, kansallisen koulutuspolitiikan suhteeseen. Uudenlaisella hallinnon kielenkäytöllä, johon liittyvät tietoyhteiskunta, elinikäinen oppiminen ja validointi, on muodostettu rakenne, jossa yliopistollista koulutusjärjestelmää tarkastellaan sen asiamiestehtävien kautta. Yliopistollisella koulutuksella ei nähdä omaa kansallista ja sivistyksellistä arvoa, vaan sen arvo muodostuu sen mukaan, miten se tukee globaalia kilpailutaloutta. Säfströmin mukaan kansallisella tasolla tämä on johtanut kielenkäyttöön, jossa kuvataan koulutuspoliittisen päätöksenteon olevan mahdollista jopa ilman kansalaisia, ja kouluttautumisen vastuuta on siirretty yksilöille.

Julkiselle sektorille omaksutussa vastuullisuus- ja tilivelvollisuusajattelussa on kyse tällaisen päämiehen ja asiamiehen vaihtosuhteen vahvistamisesta. Se edellyttää tilinpitoa sen suhteen, mitä asiamies on saanut aikaan suhteessa vaikutettaviin kohteisiin. Tilivelvollisuusarviointien perusteella voidaan tehdä päätelmiä asiamiehen onnistumisesta toiminnassaan. Siten tulostavoitteiden asettaminen ja tuloksellisuuden raportointi ovat keskeiset välineet asiamiestehtävien tarkasteluun.

Kun valtion tilivelvollisuus- ja tulosoajausuudistuksessa lisättiin valtioneuvoston ja ministeriöiden tehtäviä strategisina ohjaajina ja valtion toimialojen tulosvastuuta, laadittiin yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta esimerkiksi seuraavanlainen määrittely:

”Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa toimenpiteiden vaikutuksia muun muassa sellaisiin kokonaisuuksiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, kuten riittävä sosiaaliturva, tehokas ja laadukas terveydenhuolto, tasapuolinen tulonjako, kestävä talous- ja finanssipolitiikka, työllisyys, kilpailun ja markkinoiden häiriötön ja tehokas toiminta, kestävä kehityksen periaatteiden mukainen ympäristö ja muut vastaavat tavoitteet, joilla pyritään esimerkiksi vastaamaan yhteiskunnan eri intressipiirien tarpeisiin, varmistamaan yhteiskunnallinen kehitys, taloudellinen kasvu ja vakaus jne.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on siten osa kokonaistuloksellisuutta, johon yksittäisen viraston ja laitoksen mahdollisuudet vaikuttaa, ovat rajalliset. Virastot ja laitokset voivat vaikuttaa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen vain oman toimintansa osalta, mutta niitä ei voida pitää tulosvastuussa yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden kautta muotoutuvien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvoston vastuu sen sijaan painottuu yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan tarkkailla erilaisten tunnuslukujen avulla.” (Tulosoajauksen terävöittäminen 2003, 24; vrt. Tulosoajauksen käsikirja 2005, 25.)

Tätä voidaan pitää yhtenä kuvauksena valtion asiamiestehtävistä. Käyttöön otetut tuloksellisuuden todentamisen kriteerit ja menettelyt eivät ole vain tietolähde sen suhteen, miten yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan tai hyvinvointivaltion asema määrittyy yhteiskunnassa. Jos tuloksellisuuden todentamisen käytännöt toimivat tehokkaasti, ne voivat myös suunnata yhteiskuntapolitiikkaa. Myös tulosoajaus on hyvinvointipolitiikkaa.

Yhteiskuntapolitiikan toimeenpanoon sisältyy monenlaisia asiamiesrakenteita. Niitä liittyy ylikansallisen ja kansallisen suhteeseen, valtion ja kuntien suhteeseen, julkisten ja yksityisten organisaatioiden suhteeseen sekä organisaatioiden sisäisiin vastuusuhteisiin. Tilaaja–tuottaja-mallien käyttöönotto on lisännyt asiamiesrakenteita yhteiskuntapolitiikassa. 1990-luvun alussa laajentuneen pitkäaikaistyöttömyyden hallinnan yrityksissä ilmenee hyvin, miten asiamiesrakenteet käytännössä toimivat. Työttömyysongelmaa lähdettiin ratkomaan työvoiman tarjontaan puuttuvien keinoin. Toisin sanoen haluttiin lisätä työelämän ulkopuolelle jääneiden työ- tai työllistymiskykyä (esim. Rajavaara 2000; Ala-Kauhaluoma ym. 2004). Työelämän ulkopuolelle jääneet on vastuullistettu oman työllistymiskykynsä kehittämiseen, ja julkisen sektorin toimijoiden on luotava edellytykset työttömien työelämään paluulle. Kenelle jää vastuu heikoista vaikuttavuustuloksista, kun vaikutettavat kohteet, pitkäaikaistyöttömät, eivät onnistu palaamaan työmarkkinoille? Vaikutettavat kohteet sen tietoenkin kantavat, kuten vastuun saamastaan aikuisiän diabeteksesta, alkoholinkäytön ongelmista tai kasvatus- ja perheongelmista. Myös asiamiesvaltion toimijat ovat vaarassa joutua huonoon valoon epäonnistuuksaan tehtävässään suhteessa päämieheen. Asiamiesvaltio ei ole itsessään moraalinen toimija vaan muiden antamista tehtävistä riippuvainen.

Vaikuttavuus ja universaali sosiaalipolitiikka

Suomessa ihmisillä on kohtalaisesti oikeuksia sosiaaliturvaan. Universaalien sosiaalipolitiikan lähtökohdانا on, että kaikille tulee taata oikeus vähintään kohtuulliseen toimeentuloon. Sosiaalivakuutuksen avulla halutaan turvata kansalaisia esimerkiksi sairauden, työttömyyden ja työkyvyttömyyden riskien varalta. Sosiaalivakuutuksen tarjoama toimeentuloturva on vakuutetulle oikeus, eikä siihen yleensä sisälly tarveharkintaa. Sosiaali- ja terveystalvaeluita rahoitetaan julkisesti, ja ne ovat olleet melko laadukkaita sekä käyttäjilleen edullisia tai ilmaisia. Universaalien sosiaalipolitiikan tehtävä on tuottaa turvallisuutta ja luottamusta yhteiskuntaan. Universaalien sosiaalipolitiikan ansiona pidetään kansalaisten luottamuksen säilymistä, yhteiskunnan kiinteyden säilyttämisen mahdollisuuksia ja vastavuoroisuutta. Bo Rothstein (2000) pitää universaaleja etuuksia jakavaa hyvinvointivaltiota tärkeänä yhteiskunnan vakaudelle. Hän painottaa myös proseduraalisen oikeudenmukaisuuden merkitystä. Se merkitsee vaatimusta kohdella kansalaisia reilusti ja tasa-arvoisesti. Tosin puhtaasti universaalia sosiaalipolitiikkaa ei ole toteutettu Suomessa tähänkään mennessä.

Tutkimuksessa on tullut esiin, miten sosiaalivakuutusta ja tulonsiirtoja kehitettiin ilman vaikuttavuuden käsitteen sananvaltaa. Yhteiskunnassa esitettiin kyllä huolta vaikutuksista, ja tämän epävarmuuden hallintaan luotiin tiedollisia välineitä. 1970- ja 1980-luvulla kehitettiin kuntien palveluja ja saatiin aikaan toimiva sosiaalipalvelujärjestelmä. Kun tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuuden käsitteineen ilmaantui hyvinvointivaltion hallinnointiin 1980-luvun lopulla, se kohdentui painokkaasti kuntien palveluihin.

Tulonsiirtoja tarkastellaan yleensä kansalaisten kohtaamien riskien kompensoinnin ja yhteiskunnallisen tulonjaon näkökulmasta. Uuden tilivelvollisuusajattelun läpätunkevuus, sosiaaliturvan vastikkeellisuusajattelun voimistuminen, palvelujen ja toimeentuloturvan kietoutuminen toisiinsa, etuusjärjestelmien monimutkaisuus sekä sosiaaliturvan kustannuspaineet ovat kuitenkin tekijöitä, jotka voisivat johtaa myös sosiaalivakuutuksen ja tulonsiirtojen tarkasteluun vaikuttavuuden käsitteen avulla (vrt. Rajavaara 2006b). Yhteiskuntapolitiikan keskustelussa on alettu jo viitata mahdollisuuteen, että jouduttaisiin lähitulevaisuudessa pohtimaan universalismiin tukeutuvan hyvinvointipolitiikan vaikuttavuutta (Kautto 2006, 352). Vaikuttavuusyhteiskunnan ilmaantuminen tulonsiirtojen ja sosiaalivakuutuksen alueelle voisi merkitä miltei vastakohtaista asiaa François Ewaldin (2004) kehittämän vakuutusyhteiskunnan kanssa. Vakuutusyhteiskunta sisältää ajatukset yksilön kohtaamasta riskistä, todennäköisyydestä, vakuutusmaksuista ja kompensaatiosta. Vaikuttavuusyhteiskuntaan kietoutuvat yksilöllinen ja yhteiskunnallinen hyöty, tarveharkinta, vaikutettavat kohteet ja rationaali valinta.

Tiedolliset auktoriteetit ja tiedon pätevyys

Vaikuttavuusyhteiskunta on erilaisten tietokulttuurien läpäisemä. Tästä seuraa kysymys, miten voidaan päätellä, millainen vaikuttavuustieto on pätevää. Tutkimuksessa on osoitettu, että pelkästään sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen välityksellä

tarkastellen hyvinvointivaltion hallinnointiin on ilmaantunut useita vaikutusten järjestytyylejä. Martin Kusch (2002) on pohtinut sitä, voidaanko joidenkin kriteerien perusteella pitää tietoa oikeutettuna. Onko mahdollista luottaa toisten muodostamaan tietoon? Kusch tarkastelee yhteiskunnassa ja tieteissä harjoitettua tiedonmuodostusta kommunitaarisen epistemologian. Sen lähtökohtana on ajatus, ettei ole olemassa vain yksilöön kiinnittyvää tietoa, vaan tiedon olemassaolo perustuu yhteisöihin. Kuschin mielestä ei ole löydettävissä yleistä oikeutusperustaa sille, että tietynlainen tieto määritellään päteväksi. Tieto voidaan ymmärtää pikemminkin sosiaalisen statuksen, rahan tai avioliiton kaltaiseksi sosiaalisesti instituutioksi. Se merkitsee, että empiirinen uskomus saa tiedon statuksen vasta jaettuna muiden kesken. Jotta empiiriset uskomukset tulevat hyväksytyiksi tiedoksi, tarvitaan tietoa vakiinnuttavia instituutioita.

Hyvinvointivaltion palvelujen ja etuuksien kehittämistä ja säilyttämistä koskeva keskustelu voi lähitulevaisuudessa keskittyä yhä enemmän siihen kysymykseen, millainen tieto on pätevää vaikuttavuustietoa. Tiedon voimainkoetuksia käydään jo tällä hetkellä. Vaikuttavuustiedon pätevyyden kiistat voivat olla ensinnäkin tietokulttuurien sisäisiä. Esimerkiksi psykoterapian vaikutusten tutkimuksessa käydään keskustelua kokeellisen ja vuorovaikutteisen vaikutusten järjestytylin tarkoituksenmukaisuudesta (Knekt & Lindfors 2004; Tutkimus osoitti pitkän psykoterapian tehon 2006.) Vuorovaikutteinen järjestytylin on tuotu esiin vaihtoehtona kokeelliselle tutkimukselle. Argumentoinnissa on tuotu esiin näkökohta, ettei terapian muoto ole ratkaiseva asia sen onnistuneisuuden kannalta vaan pikemminkin potilaan ja terapeutin yhteistoiminta. Tästä syystä ehdotetaan tutkittavaksi yhteistyön prosesseja terapiasuhteessa. (Terapian muoto ei ratkaise 2006.)

Toiseksi vaikuttavuustiedon pätevyyden kiistat voivat olla tietokulttuurien välisiä. Hyvinvointivaltion suunnanmuutos toi esimerkiksi kannustinvaikutuksen käsitteen. Kannustinvaikutusten selvittely liittyy pyrkimykseen kääntää hyvinvointivaltion suuntaa kansalaisten omaehtoista selviytymistä ja aktiivisuutta painottavaksi. Talous- ja sosiaalitieteilijälle kannustinvaikutukset saattavat kuitenkin näyttäytyä aivan erilaisena asiana. Kun sosiaalitieteilijä muotoilee vaikutusten kysymykset kansalaisten toimijuudesta ja sosiaalisista sidoksista käsin, taloustieteilijät saattavat määritellä ne ensi sijassa virallisen politiikan tavoitteista käsin, esittävät asiasta sosiaalitieteilijät. (Kortteinen & Elovainio 2006.)

Nämä kaksi edellä mainittua tilannetta eivät ole tutkimustoiminnassa pulmallisia, vaan pikemminkin ilmaus siitä, että eri aloilla käydään kriittistä keskustelua. Tutkimustoimintaan tulee sisältyä moniäänisen kritiikin mahdollisuus. Ongelmaksi voi muodostua, että tutkimusten perusteella joudutaan tekemään valintapäätöksiä tietynlaisten toimintojen rahoittamisesta, kuten rahoitetaanko pitkiä vai lyhyitä terapioita. Osin tästä johtuen vaikuttavuustiedon kiistat voivat ilmetä myös politiikan, lainsäätäjien ja hallinnon tietokulttuurien vastakkaisuutena tutkimuksen kulttuuriin nähden. Ajankohtaisin esimerkki tästä on näyttöperusteisen järjestytylin ilmaantumisen. Yhteiskuntatutkijat kummastelevat tällä hetkellä tieteellisiin näyttöihin perustuvien politiikkojen ja käytäntöjen aikaansaamisen halua tutkimukseen ja hallinnointiin. Vaikka toimintamallin hyödyt hyvinvointipalveluissa eivät ole nähtävissä, näyttöperusteisten politiikkojen ja käytäntöjen kehitystoiminta näyttää

tulosohjauskäytäntöjen tavoin väistämättömältä. Tom Erik Arnkil ja Jaakko Seikkula jäsentävät tilannetta:

”Väitämme, että on muotoutumassa kolmen toisiaan tukevan toimijatason kerrostuma, joka vahvistaa interventioistista asiantuntijakeskeistä otetta ammattiautamisessa. On satunnaistantaan perustuva kontrollitutkimus, joka pelkistävien asetelmiensa vuoksi tunnistaa vain interventioistiset käytännöt, kohteiden muuttamisen rajatuilla operaatioilla, on tutkimusten meta-analyysit, jotka hyväksyvät tarkasteluihinsa vain tuollaiset yksinkertaistavat koeasetelmatutkimukset, ja on hallinto, joka perustelee valintojaan em. tutkimuksilla ja käyttää niitä paikalliskontekstien ohjaamiseen etäisyyden päästä.” (Arnkil T. & Seikkula 2005, 52.)

Myös arvioinnin pioneeri Ernest House (2006) kuvaa uudenlaista hallinnon tietoon liittyvää fundamentalismia. Yhdysvalloissa ovat yleistyneet hallinnon vaatimukset ja ohjeistukset, joiden mukaan kaikkien hyvinvointipalvelujen tutkimusten ja arviointien tulee olla satunnaistettuja kokeita. House päivittelee halua palata takaisin 1960-luvulla vallinneeseen arviointiajatteluun:

”Sen aikaiset ajattelumuodot ja tekstit aletaan nähdä pyhinä. Niihin uskovat ovat aivan varmoja siitä, että he ovat oikeassa siinä, että satunnaistetut kokeet paljastavat totuuden. He eivät kuuntele kritikkoja eivätkä ymmärrä argumentointia metodia vastaan. Satunnaistettujen kokeiden velvoitteita on kirjattu lainsäädäntöön ilman keskustelua ammatillisten yhteisöjen kanssa. Toisenlaisten ajatusten karttaminen on osa orientaatiota, ja hallitus myötäilee tätä politiikkaa.” (House 2006, 119.)

Housen mukaan pulma ei ole vain siinä, miten hyvin satunnaistetut kokeet soveltuvat hyvinvointipalvelujen tutkimiseen. Vakavampi ongelma liittyy siihen, että satunnaistetuista kokeista on tehty ainut totuus, ja muut tavat hankkia tietoa on kyseenalaistettu. Demokraattisen yhteiskunnan tulisi sallia monia tapoja tarkastella hyvinvointipalveluja. On pulmallista, jos lainsäädännön ja hallinnon keinoin määritellään lähestymistapoja ja metodeita, joita tutkijat käyttävät.

Miksi kokeellista ja näyttöperusteista järkeilytyyliä halutaan suosia hyvinvointivaltion hallinnoinnissa? Niiden vahvistamisen halu perustunee toiveajatteluun siitä, että hallinnoinnissa voitaisiin tieteellisin perustein erotella ”jyvät akanoista”, lääketieteellisen tutkimuksen tavoin vaikuttavat interventiot vähemmän vaikuttavista (Noordegraaf & Abma 2003, 855). Raija Julkunen (2001b, 29) on puhunut hyvinvointietuuksien ”hiipivästä poisottamisesta”. Palvelujen karsintaa voidaan tukea hiljaisesti myös etukäteen määriteltyjen tutkimus- ja arviointitapojen avulla.

Lisäksi halu vahvistaa hyvinvointipalvelujen kokeellista tutkimusta näyttöperusteisen toimintamallin avulla voi liittyä siihen, että kokeellisessa tutkimuksessa on kyse usein muustakin kuin vain tutkimuskäytännöstä. Kokeet ovat hyvinvointipolitiikkaa sellaisenaan. Tätä näkökohtaa on painottanut Trudy Dehue (2002), joka on tarkastellut Hollannissa toteutettua heroinin käyttäjien metadonikorvaushoidon vaikuttavuus-tutkimusta hyvinvointipolitiikkana. Tässä satunnaistetussa kokeessa huumeiden käyttäjät saivat nauttia heroini johdannaista valvontakameroiden alla erityisasemilla.

Tiukasta valvonnasta johtuen he vetäytyivät osallistumisesta, ja osallistujakato tuli vilkkaan poliittisen kiistelystä kohteeksi. Satunnaistetun kokein voidaan siis sekä hankkia tietoa että kontrolloida ihmisten käyttäytymistä. Jos kontrollia halutaan lisätä yhteiskunnassa, kokeet voivat tuntua houkuttelevilta.

Ian Hacking painottaa järkeilytyylin käsitteen yhteydessä sitä, että kunkin järkeilytyyli luo omat totuuskriteerinsä. Siten jotain järkeilytyyliä ei voi tieteellisesti kumota toisesta järkeilytyylistä käsin. Hacking, Kusch ja Foucault pitävät myös tärkeänä tiedonmuodostusta vakiinnuttavia instituutioita. Lisäksi Kusch korostaa tietoon liittyvää sosiaalista statusta. Se merkitsee, että voimakkaat tietokulttuurit voivat määritellä sitä, millainen vaikuttavuustieto on pätevää. Tästä näkökulmasta voidaan pohtia esimerkiksi kokeellisen ja näyttöperusteisen sekä vuorovaikutteisen järkeilytyylin kesken ilmaantunutta tiedollista kamppailua. Kokeellista ja näyttöperusteista järkeilytyyliä vakiinnutetaan ylikansallisten organisaatioiden avulla ja useilla tieteenaloilla. Toisessa on kyse usein paikallisista tiedonmuodostuksen vakiinnuttamisen keinoista. Vuorovaikutteisen järkeilytyylin puolestapuhujat ovat haastaneet melkoisen tietojätin.

Viimein on mahdollista, että vaikutusten järkeilytyylit ja käsitykset pätevästä tiedosta yleistyvät ja laajenevat sattumanvaraisesti hyvinvointivaltion hallinnoinnissa ja sekaantuvat toisiinsa. Vaikka Hacking korostaa kunkin järkeilytyylin totuuskriteerien erityisyyttä, on esitetty myös institutionaalisen isomorfismin kehittymisen mahdollisuus. Se voi merkitä sitä, että uusien tilivelvollisuuden käytäntöjen käyttöönoton seurauksena hyvinvointivaltion palvelutoiminnot alkavat muuntua laskentatoimen käytäntöjen kaltaisiksi. Myös soveltava yhteiskuntatutkimus voisi kehittyä auditoinnin suuntaan, ellei näin ole jo käynytkin. On muun muassa huomattu, että Euroopan sosiaalirahaston hankearvioinneissa tutkijat kuvittelivat aiemmin tutkimustyön olevan niissä mahdollista, mutta onkin osoittautunut, että niissä auditoidaan kehitettyjä, paikallisia toimintamalleja (Kankare 2006). Uudenlaisen vaikutusten todentamisen kulttuurin laajennuttua julkiseen toimintaan tutkijoille ja suunnittelijoille tarjoutuu nykyisin seuraavanlaisia tehtäviä:

”Olin äskettäin johtoryhmässä, jossa koetettiin kaavailla vaikuttavuuden seuranta yksivuotiseen projektiin. Projekti käsitteli pitkäaikaistyöttömyyden ratkointia. Mitä vaikuttavuutta voi tuollaisessa kysymyksessä saada aikaan vuodessa? Hyvässä tapauksessa voidaan ehkä edistää pientä liikahdusta sellaisten työkalu- ja yhteistyön suuntaan, jossa pitkäaikaistyöttömyys tulee paremmin kohdatuksi, mutta tuskin paljoakaan itse ongelman ratkaisemiseksi. Tuon kaltaisessa asiassa on rakennettava toimintamallia monen toimijan kesken, työkalu- ja välitaustassa ja vuoropuhelussa työttömien kanssa. Kun mainitsin tästä kollegalleni, hän kertoi hymähtäen ESR-projektista, jossa odotettiin varhaisen puuttumisen vaikuttavuusraportointia kahdeksan kuukauden rupeamasta.” (Arnkil T. 2006, 77.)

Tutkijoiden ei tarvitse hätäillä, sillä eihän näille raporteille ole ehkä lukijoitakaan. Oleellisinta on, että arvioinnin järjestelmää pidetään olemassa. Se on auditoinnin perusasia eikä kysymys siitä, miten pitkäaikaistyöttömät tai lapsiperheet selviytyvät ja miten heidän elämänhallintaansa olisi ehkä mahdollista tukea. Niihin kysymyk-

siin vastaaminen edellyttäisi aivan toisenlaisia voimavaroja ja tarkastelutapoja niin kehittämiseen kuin tutkimiseenkin. Auditoinnin kaltaisen tiedonhankinnan vakava pulma on, että se saattaa turruttaa niin tiedon hankkijan kuin sen käyttäjänkin. Vaikuttavuusnäytöistä ja niiden todentamisen rituaaleista voi tulla ydinasia.

Vaikuttavuusyhteiskunnan vesittäminen

Tutkimuksessa on kutsuttu vaikuttavuusyhteiskunnaksi yhteiskunnan ja sen käsittämisen muutoksia, joiden seurauksena vaikuttavuustieto on tullut hyvinvointivaltiossa tärkeäksi, ja vaikuttavuuden tietokulttuurien merkitys on kasvanut. Vaikutusten tietoa on alun perin lähdetty hakemaan vastaukseksi hyvinvointivaltion hallinnoinnin epävarmuuksiin, ja samalla siitä on itsessään tullut epävarmuuden lähde. Hyvinvointivaltiollisten uudistusten ja toimintojen vaikutustieto on välttämätöntä tietoa yhteiskunnassa. Luultavasti kaikkia tutkimuksessa esiteltyjä vaikutusten järjestyylejä tarvittaneen edelleen. Vaikuttavuustiedolla hallinnoinnin suurimmat epävarmuudet liittyvät kuitenkin uusien tilivelvollisuuden käytäntöjen vahvistumiseen sekä näyttöperusteisuuden vaatimuksen yleistymiseen. Kontrollivaltaista, tieteellisten vaikuttavuusnäyttöjen perusteella tapahtuvaa hallinnointia tai sosiaalisen tiedolle kuurouttavaa, toimijoiden tilivelvollisuuksiksi määrittyvää hallinnointia on haluttu vahvistaa hyvinvointipoliittisen päätöksenteon ja toiminnan periaatteina. Näiden vaikuttavuuskäytäntöjen hallitsevuus voi merkitä sitä, että kansalaisten sosiaaliset oikeudet, tasa-arvo, oikeudenmukaisuus, turvallisuus ja yhteiskunnallinen luottamus jäävät taka-alalle. Yhtä epätoivottavaa olisi, että varhaisimmat vaikutusten järjestylyt jäisivät toisarvoiseen asemaan. Vaikuttavuusyhteiskunta ei kuitenkaan ole mitä luultavimmin peruutettavissa vaan siihen liittyvien yhteiskunnallisten ilmiöiden kanssa täytyisi kyetä elämään.

Hyvinvointivaltiota on muovattu vähitellen tavoitteelliseksi, auditoivaksi, tulosohjatuksi, kustannusvaikuttavaksi ja yhä suuremmassa määrin näyttöperusteiseksi. Lisäksi sen odotettaisiin tietävän kansalaisten hyvinvoinnin tilasta, vastaavan ihmisten tarpeisiin, kompensoivan tulonsiirtojen avulla sosiaalisia riskejä sekä tukevan palveluilla heidän toimintakykyään. On epäselvää, missä määrin hallinnoinnissa ylenpalttisen aseman saanut tilivelvollisuusajattelu voi palvelujen toiminnallisissa yhteyksissä saada aikaan vaikuttavan hyvinvointivaltion. Luultavasti siihen päästäisiin mieluummin tilivelvollisuuteen ja näyttöihin liittyvää vaikuttavuushallintaa löysäämällä kuin tiukentamalla. Se edellyttäisi luottamusta hyvinvointivaltion toimijoihin ja ammattilaisten itseohjautuvuuden periaatteen arvon uudelleen tunnustamista.

Vaikuttavuusyhteiskunnan mukanaan tuomaa tilivelvollisuuden todentamisen käytäntöjen ylivertaisuutta voisi pehmentää myös se, että tunnustettaisiin tietoon ja hallintaan sisältyvä toiveajattelurationalismi (Simola & Rinne 2006, 71–72) ja kuvitelunvaraisuus. Erilaisissa yhteiskunnallisissa oloissa ilmaantuu erilaisia käsityksiä pätevästä hyvinvoinnin vaikutustiedosta ja yhteiskunnasta, jonne tiedon on tarkoitus asettua. Hyvinvointivaltion muotoilussa on vallinnut eri aikoina monenlaisia arvojärjestyksiä ja tiedonhaluja, ja ne on otettu huomioon eri tavoin käyttöönotetuissa vaikutusten järjestylyissä. Niin kauan kuin on sosiaalipolitiikkaa, näitä arvojär-

jestyksiä joudutaan sovittamaan toisiinsa. 1980-luvulta alkaen kehitys on lisännyt kansainvälisten markkinoiden, mielipiteen ja maineen arvojärjestysten merkitystä muihin nähden. Voi vain toivoa, että yhteiskunnassa huomataan pitää tärkeinä myös yhteisöllisiin päämääriin ja intresseihin, huolenpitoon ja kodinomaisuuteen sekä luovuuteen ja kekseliäisyyteen liittyviä arvomaailmoja. Tieto on suuressa määrin haluamisen, kuvittelemisen, luottamuksen, toisten ihmisten kunnioittamisen ja arvojen kysymys. Vaikuttavuuden käsitteen käytöstä ei tarvitse luopua, mutta jos sitä ei otettaisi liian vakavasti, sen käytön seuraukset kyettäisiin ehkä pitämään hallinnassa.

10 PANDORAN LIPAS JÄÄ AVOIMEKSI

”Ja inhimilliset pyrkimyksensä juuri yhteiskuntaa muuttavat. Inhimillisten pyrkimysten yhteisvirtahan meitä kuljettaa. Muutokset meidän ympärillämme, nehän ovat vain heijastumaa pyrkimystemme muutoksista.” (Kuusi 1963, 17.)

Yhteiskuntatieteilijöille yhteiskunta, hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka erilaisine instituutioineen, rakenteineen, järjestelyineen ja toimijoineen näyttäytyvät usein tiedonhalun kohteena. Lisäksi yhteiskuntaa, hyvinvointivaltiota, sosiaalipolitiikkaa ja niiden muotoutumista voidaan tarkastella tiedollisina ja kuvittelunvaraisina rakennelmina, käytettävän tiedon ja yhteiskunnallisten toimijoiden intressien suhteena sekä näiden vähittäisenä muotoutumisena. Vasta nyt eletään globaalin kilpailutalouden tietoyhteiskunnassa, mutta ihmisten hyvinvoinnin järjestelyt ja harjoitettava sosiaalipolitiikka ovat olleet kaiken aikaa riippuvaisia yhteiskunnassa harjoitetusta tieteellisestä, hallinnollisesta ja muunlaisesta tiedonmuodostuksesta.

Tässä tutkimuksessa yhteiskuntaa ja hyvinvointivaltiota on tarkasteltu hallinnan ja tiedon kiinnityspintoina. Niihin on eri aikoina ilmaantunut erilaisia vaikutustiedon haluja, käsitteitä sekä hallintaa tukevia tietokäytäntöjä. Tutkimuksessa on analysoitu vaikuttavuusyhteiskunnan ilmaantumista yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen välityksellä. Arviointi ymmärretään tavallisesti omin-takeiseksi, itsenäiseksi tietokulttuuriksi ja -käytännöksi. Koska arviointi on levinnyt kaikkialle, sen kehityksestä on vaikeaa saada otetta tästä näkökulmasta käsin. Tutkimuksessa kokeiltiin siten lähestymistapaa, jossa arvioinnin ymmärretään muodostuvan erilaisten tietokulttuurien, kuten hallinnoinnin ja tutkimuksen, käytäntöjen yhteydessä.

Jaottelu arviointiin tietokäytäntönä ja arviointiin tietokäytännöissä muodostettiin siksi, että tutkimuksessa haluttiin tehdä selkoa siitä, miten on päädytty ”vaikuttavuusyhteiskuntaan”, jossa vaikuttavuustieto ja -hallinta ovat muuntuneet keskeisiksi vaatimuksiksi ja erilaiset vaikutusten tiedonkulttuurit ovat levittäytyneet hyvinvointivaltion hallinnointiin. Yhteiskunnassa ja hyvinvointivaltiossa merkitykselliseksi tulleen tietomuodon, arvioinnin, historiaa on aiemmin tarkasteltu vähäisesti. Koska arviointi on tarttunut yhteiskunnallisiin käytäntöihin sangen laaja-alaisesti, arvioinnin kokonaishistorian tarkastelu oli mahdotonta. Tästä syystä tutkimuksessa yritettiin kehittää osahistoriallista tarkastelutapaa vaikutusten arvioinnin ilmaantumiseen. Tarkastelussa käytettiin apuna ajankohtaisartikkeleita ja tutkimuksia sosiaalipolitiikan tutkijoilta, joilla on ollut läheistä tuntumaa hyvinvointipolitiikkojen toiminnallisiin yhteyksiin. Tarkoituksena ei ole kehitetyn jaottelun perusteella esittää, että yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön tutkimuskäytännöt ovat tai niiden tulisi olla arviointia. Tarkoituksena ei ole myöskään sanoa, ettei arvioinnin asiantuntijuutta ole lainkaan olemassa.

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen välityksellä yhteiskunnan muutosta tarkastellen tutkimuksessa on osoitettu, että sosiaalipolitiikan vaikutusten selvittämiseen on vähitellen kehittynyt useita järkeilytyylejä, joita vakiinnutetaan institutionaalisin järjestelyin. Järkeilytyylit ovat muodostuneet hyvinvointivaltion hallinnoinnin käytäntöjen yhteyteen, ja sosiaalipolitiikan tutkimus on joko tukea

antaen tai kritiikkiä esittäen osallistunut niiden kehittämiseen. Tutkimuksessa on samalla piirtynyt kuva siitä, miten yhteiskuntatutkijat ovat eri aikoina toimineet vuorovaikutuksessa ”yhteiskunnan” kanssa ja miten he ovat yhteiskuntaa ja omaa toimintaansa siinä jäsentäneet. Vaikutusten kysymykset ovat osoittautuneet sosiaalipolitiikan tutkimukselle hankalaksi kahdessa mielessä. Yhtäältä kysymys sosiaalipolitiikan vaikutusten tutkimisesta ja toisaalta kysymys sosiaalipolitiikan tutkimuksen vaikutuksista ovat näyttäneet pulmallisina. Tutkimuksessa on tosin rajauduttu tarkastelemaan vain yhteiskuntatutkimuksen soveltavaa aluetta ja asiantuntijatyötä, jota toteutetaan esimerkiksi tutkimuslaitoksissa tai välittömästi hallinnon yhteydessä. Silti tällainen tarkastelu antaa perustaa pohtia yhteiskuntatieteiden aseman muutoksia yhteiskunnassa ja yhteiskuntatutkimuksen suhdetta kaikkialle laajentuneeseen arviointiin.

Tiedonmuodostus edellyttää säilyäkseen ja kehittyäkseen institutionaalista vakiinnuttamista. Lisäksi tietokulttuurit ovat jossain määrin kuviteltuja yhteisöjä (*imagined communities*). Ne ovat mielikuvayhteisöjä, jotka muodostuvat uskomusten kautta ja joita pitää koossa usko niiden olemassaoloon. (Anderson 1983; Bauman 1996, 38.) Tällaisen kuvittelun avulla ihmiset kirjoittavat itseään sisään tai ulkopuolelle suhteessa joihinkin tietomuotoihin. Ihmiset kirjoittavat itsensä myös tieteseen, tutkimusaloille tai niiden ulkopuolelle. Nämä ratkaisut eivät ole vain jokaisen omia valintoja, sillä muutkin toimijat tekevät samaa. Tällaista toimijoiden päättelyä voidaan kutsua rajanvetotyöksi (*boundary work*). Siinä määritellään tieteen ja ei-tieteen rajoja. Käsite on lähtöisin Thomas Gieryniltä (1999). Hänen mukaansa tiede voidaan ajatella kulttuuriseksi tilaksi, jonka rajat ja luonne määrittyvät yhteiskunnallisen toimintaympäristön perusteella. Rajanvetotyö merkitsee rajojen piirtämistä kartalle. Gierynin mukaan voidaan erottaa kolme toimijoiden ryhmää. Ensinnäkin on niitä, jotka rakentavat kulttuurisia karttoja tiedollisen auktoriteettinsa edistämiseksi. Toiseksi on kartan käyttäjiä ja kolmanneksi niitä, joihin tiedollisten auktoriteetin jakaminen vaikuttaa. Toimijoilla on kartan piirtämisen tai käyttämisen taustalla erilaisia päämääriä ja intressejä. Tutkijat saattavat esimerkiksi haluta varmistaa hankkeensa rahoituksen, ja poliitikot voivat haluta päätöksille uskottavuutta.

Tällaisen päättelyn varassa yhteiskuntatutkijat määrittelevät suhdettaan toisiin tutkimusaloihin sekä politiikkaan, hallintoon, talouteen ja kansalaisten arkeen. Tutkimuksen esimerkkeinä käytetyt tekstit ovat muodostuneet tilanteissa, joissa tutkijat ovat läheisessä yhteistyössä muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. Yhteiskunnallisten käytäntöjen rajoilla saattaa piillä vaaroja, joten rajanvetotyö on ollut myös tarkastelluissa esimerkeissä olennaista. Reino Salo ”arvosteli” lastensuojeluasiantuntijoiden elinoloja, mutta hän kuvasi niukasti lastensuojelun organisointia, tekijöitä, toimintatapoja ja menetelmiä. Sirkka Laaksovirta kehitti ja tutki WHO:n hankkeessa kuntoutussosiaalityötä lääketieteen asiantuntijoiden kanssa tehden räjänkäyntiä tämän tietokulttuurin pätevyysideaalien suhteen. Tapani Purola, Kyösti Urponen ja Harri Sintonen pohtivat sosiaalihuoltoa varten, miten sosiaalihuollossa voidaan tietää toiminnan vaikuttavuudesta, ja mitä vaikutusten tietokäytännöistä voi seurata. He ehdottivat, että vaikuttavuuden arviointi ei sisälly tutkimukseen muutoin kuin ehkä taloudellisen arvioinnin osalta. Arviointihaaste palautettiin takaisin sosiaalihuoltoon. Kun tutkin vuorovaikutteisesti sosiaalitoimistojen asiakastyötä, yritin

läheisyyden ohella pitää rajaa tutkimuksen ja sosiaalitoimistojen käytäntöjen kesken. Sosiaalipalvelujen laadun kehittämistä pohtiessaan sosiaalipolitiikan tutkijat hakivat rajoja suhteessa uusmanageristisiin, yrityskulttuureista tullessiin arviointisuuntauksiin. Riitta Haverinen haastatteli tutkimuksessaan hallinnon asiantuntijoita ottaen etäisyyttä heidän tietoonsa nähden. Asiantuntijakulttuureissa tehdään jatkuvasti tällaista rajankäyntiä siitä riippumatta, millaisiin tiedonhankinnan menetelmiin turvaututaan.

Rajanvetotyön tulokset ilmenevät myös siinä, miten tutkijat kuvaavat tieteenalansa mahdollisuuksia. Sosiaalipolitiikan tutkimuksessa yleisemmin tapahtuneita käsitysten muutoksia yhteiskunnasta ja tutkimuksen asemasta ilmentää esimerkiksi seuraavien näkemysten vertailu. Armas Nieminen kuvasi sosiaalipolitiikan tutkimuksen ja hallinnon käytäntöjen suhdetta Sosiaalipoliittisen yhdistyksen järjestämällä sosiaalipolitiikan päivillä vuonna 1980 puheenvuorossaan ”Tieteen ja käytännön suhteesta” seuraavasti:

”Sosiaalipolitiikkatieteen kohdealueeseen kuuluvat sosiaaliset ongelmat, niistä erityisesti sellaiset, jotka tavalla tai toisella, välittömämmin tai välillisemmin liittyvät siihen yhteiskunnan toimintajärjestelmään, josta käytetään sosiaalipolitiikan tai yhteiskuntapolitiikan nimitystä. Jo sana ”sosiaalinen ongelma” sisältää sellaisen merkitysvivahduksen, että siinä on kysymys paitsi selvittelyä ja pohdintaa myös ratkaisua vaativasta sosiaalisesta todellisuudesta kuuluvasta asiasta. Näin sosiaalipoliittista tutkimusta askarruttaa kaksi asianpuolta, nimittäin toisaalta sosiaalisen ongelman tieteellinen tutkimus sinänsä, toisaalta kysymys ongelman ratkaisemisesta tai lievittämisestä. Samantyyppinen kaksijakoisuus ilmenee yhteiskuntatieteissä yleensäkin. Onhan sanottu, että jokainen yhteiskuntatieteilijä on pohjimmiltaan – enemmän tai vähemmän tietoisesti – myös yhteiskunnan uudistaja. Tällainen käsitys yhteiskuntatieteiden niveltymisestä yhteiskunnalliseen käytäntöön on viime vuosikymmenien kehityksen myötä yhä vain yleistynyt.” (Nieminen 1981, 7)

Nieminen pohti puheenvuorossaan tieteen sisäisten ja ulkoisten tekijöiden merkitystä sosiaalipolitiikan tutkimukselle. Hänen mukaansa ”kahden herran”, tieteen ja käytännön, palveleminen ja painotusten vaihtuminen on koko sosiaalipolitiikan olemassaolon ajan saanut aikaan keskustelua tieteen tehtävästä ja mahdollisesta identiteettiongelma. (Nieminen 1981, 8.) Nieminen käsitteli kritiikkiä, jonka mukaan tutkimus oli tyytynyt vain selvittämään keinoja hallinnossa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun yhteiskuntasuunnittelun laajeneminen oli lisännyt näitä paineita, Nieminen pelkäsi tilanteen haittaavan tutkimusta. Hän piti ”sosiaaliteknistä” tutkimusta ja selvitystoimintaa tarpeellisena, mutta sen tulisi täyttää tutkimustyön kriteerit. Nieminen ehdotti vaihtoehtoksi kriittistä tutkimusta, joka ei jättäisi ”problematisoimatta ja analysoimatta myös sosiaalisten tavoitteiden sekä vallitsevan yhteiskunnallisen käytännön ja voimassaolevien toimintasääntöjen mielekkyyttä ja oikeanosuvuutta.” Hän arveli, että hyvinvoinnin pitäminen sosiaalipolitiikan ylimpänä tavoitteena voisi tukea tieteen ja käytännön yhteyttä. (Nieminen 1981, 8–9.)

Runsas kaksikymmentä vuotta myöhemmin, vuonna 2003 ilmestyneessä sosiaalipolitiikan oppikirjassa ”Sosiaalinen politiikka” Tuula Helne esittelee sosiaalipoliittisen tutkimuksen tehtäviä seuraavasti:

”Sosiaalipolitiikka ei ohjaudu mitenkään vallitsevasta yhteiskuntajärjestelmästä, vaan niiden välissä on ihmisiä (tutkijoita, poliitikkoja, virkamiehiä, tiedotusvälineiden edustajia, kansalaisia), jotka tulkitsevat aikaansa ja sen ongelmia omasta näkökulmastaan. He luovat ja muotoilevat eli konstruoivat sosiaaliset ongelmat ja riskit tietyllä tavalla ja puhuvat niistä tietyllä tavalla. Se miten he tämän tekevät, vaikuttaa siihen, millaista sosiaalipolitiikka tulee olemaan. Niin myös se, mistä vaietaan. On siis syytä kiinnittää huomiota siihen, miten sosiaaliset ongelmat ja riskit määritellään ja millaisia niitä koskevat ajattelu- ja puhutavat eli diskurssit ovat. Juuri ne saattavat kertoa, mikä sosiaalipolitiikan suunnaksi muotoutuu. Muun muassa tällaisia asioita sosiaalipolitiikka tieteenalana tutkii.” (Helne 2003, 42.)

Helneen mukaan sosiaalipolitiikan tutkimuksessa tarkastellaan sosiaalipoliittista toimintaa ja myös vaikutetaan siihen – ”tai ainakin koetetaan tehdä niin”. Vaikutus voi olla epäsuoraa, jolloin tieteen piirissä käydyt keskustelut välittyvät julkiseen ja arkiseen keskusteluun. Kun vaikuttaminen on suoraa ja tavoitteellista, tutkimuksella pyritään vaikuttamaan harjoitettavaan politiikkaan, ja tutkijat voivat ottaa myös kriitikon roolin. Tiedettä voidaan kuitenkin aina tulkita ja soveltaa monella tavalla. (Helne 2003, 42.)

Niemisen ja Helneen kuvaukset siitä, miten sosiaalipolitiikan tutkimus liittyy yhteiskuntaan, näyttävät erilaisilta. Nieminen luottaa ”kahden herran palvelemisen” ongelmasta huolimatta tutkimuksen mahdollisuuksiin vaikuttaa sosiaalipolitiikan suuntaan ja kykyyn välittää hyödyllisiä tutkimustuloksia yhteiskuntaan, lähinnä poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon. Helne jäsentää tutkimuksen ja yhteiskunnan suhdetta huomattavasti välittyneempänä. Niemisen kuvailema tutkija uudistaa yhteiskuntaa, mutta Helneen luonnehtima tutkija on yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion tarkkailija ja niissä muodostuvien puhetapojen analyysoija. Nieminen sisällyttää arvopäämääriä sosiaalipolitiikan tutkimukseen, mutta Helne ottaa niihin etäisyyttä. Nieminen luottaa tutkimuksen asiantuntijamahtiin, mutta Helne mainitsee tutkijoiden ohella muita tahoja, kuten poliitikot, virkamiehet, median ja kansalaiset, jotka vaikuttavat siihen, millaiseksi sosiaalipolitiikka muodostuu (vrt. Hänninen 1997). Nieminen arvelee tutkimustulosten välineellisen ja käsitteellisen hyödyntämisen olevan mahdollista, mutta Helne arvelee hyödyntämisen tapahtuvan yhteiskunnan kulttuuristen ja vuorovaikutuksellisten prosessien välityksellä. Nieminen hahmottaa yhteiskunnan, hyvinvointivaltion, politiikanteon ja hallinnon yhtenäiseksi, valtiolliseksi kokonaisuudeksi. Helneen käsityksissä yhteiskunta ja hyvinvointivaltio eivät ole yhden tahdon tai idean ohjaamia vaan muodostuvat monenlaisista, eri aikoina muodostuneista toiminta-alueista, toimijoista, instituutioista ja politiikoista (vrt. Julkunen 2001b, 16).

Thomas Osbornen (2004, 433) kehrittelemää jäsentelyä käyttäen Niemisen kannanotot ilmentävät ”tieteellisen asiantuntijuuden neuvontamallia” ja Helneen näkemykset ”tutkimuksellisen asiantuntijuuden verkostomallia”. Neuvontamallin mukaan

tutkija välittää tutkimustuloksia ja tekee poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon ehdotuksia, jotka voidaan toteuttaa ”ylhäältä alas”. Verkostomalli painottaa tiedon välityksen vuorovaikutuksellista ja prosessuaalista luonnetta ja väliintulevia tekijöitä, kuten tiedotusvälineiden merkitystä. Sen mukaan yhteiskunnalliset muutokset voivat toteutua myös ”alhaalta ylös”, kansalaisten esiinnostamien kysymysten pohjalta.

Tässä tutkimuksessa on kuvattu sitä, miten yhteiskuntatutkijat ovat ryhtyneet tarkastelemaan sosiaalipolitiikkaa myös arvioinnin yhteydessä. On mielenkiintoista, miksi yhteiskuntatutkijat siirtyvät tunnustelemaan arvioinnin käsitteitä tai siirtyvät arvioinnin asiantuntijoiksi. Sitä voisi analysoida yksilöllisenä ja yhteisöllisenä rajanvetotyönä, joka on aina monensuuntaista ja useiden toimijoiden yhtäaikaaisesti harjoittamaa. Usein viitataan siihen, millaisia intressejä arvioinnin asiantuntijoilla on eriyttää alansa itsenäiseksi professioksi tai asiantuntijakulttuuriksi (esim. Simola & Rinne 2004; Suikkanen & Piirainen 1997). Voitaisiin myös kysyä, onko olemassa asioita, joita yhteiskuntatieteistä halutaan ehkä sulkea ulkopuolelle arviointina. Tietokenttien muotoutumisen yhteisölliset ja yksilölliset tekijät eivät ole kuitenkaan kovin kiinnostavia asioita pohdittavaksi.

”Arviointien käyttäminen on usein keino tutkia sellaisia ongelmia, jotka muuten jäisivät tutkimuksen ulkopuolelle”, laushti Sirkka Laaksovirta (1982, 138) tutkimuksessaan. Tämä toteamus on mahdollista ottaa käyttöön myös hieman yleisemmällä tasolla ja pohtia yhteiskunnan ja tieteen rakenteellisia muutoksia, joiden vuoksi joitakin asioita on ehkä siirtynyt sosiaalitieteistä niiden ulkopuolelle, arvioinnin diskursseissa selviteltäväksi. Kokoan lopuksi yhteen joitakin näkökohtia siitä, millaisista tekijöistä johtuen sosiaalitieteistä on ehkä irronnut aineksia arvioinnin yhteyteen. Ne liittyvät sekä tieteen ja yhteiskuntatieteiden että hyvinvointivaltion muutoksiin.

Ensimmäinen, ehkä jo lähes itsestään selvänä pidetty muutos liittyy tutkimuksen ja ei-tutkimuksen rajan hämärtymiseen. Bruno Latour (1993) katsoo modernin viittaavan kahdenlaisiin käytäntöihin, kääntämisen (*translation*) ja puhdistamisen (*purification*) käytäntöihin. Kääntämisen seurauksena muodostuu hybridejä, joissa eri lähteistä tulevat elementit yhdistyvät, ja puhdistamisen kautta saadaan aikaan erillisiä ontologioita alueita. Tiedonmuodostuksen käytäntöinä tämä merkitsee sitä, että on olemassa sekä erilaisia elementtejä ja rajoja rikkovaa, yhdistelevää tiedonmuodostusta että eriyttävää ja raja-aitoja määrittävää tiedonmuodostusta. Latourin mukaan modernin konstituutiossa on ollut kyse näiden käytäntöjen toisistaan erottamisesta. Moderni sai aikaan erottelun tieteellisen ja poliittisen esitystavan ja toiminnan kesken. Toisaalta modernia, tieteen ja yhteiskunnallisen vallankäytön toisistaan erottavaa maailmaa ei hänen mielestään ole ollut koskaan olemassakaan. Latourin mielestä näiden tiedonmuodostuksen käytäntöjen tulisi pysyä toisistaan riittävän erillisinä säilyäkseen tehokkaana. Käytännössä ne ovat yhä enemmän alkaneet kietoutua toisiinsa.

Yksittäiset toimijat tekevät rajanvetotyötä, mutta institutionaalisessa mielessä tieteen ja ”yhteiskunnan” rajankäynnistä on tullut mutkikas asia. Harry Rednerin mukaan 1900-luvulla tärkeitä ajatussuuntia, sosialismia, positivismia ja pragmatismia, yhdisti luottamus tieteeseen yhteiskunnallisten käytäntöjen ohjauksessa. Niillä kaikilla on ollut merkitystä poliittista päätöksentekoa ja suunnittelua tukevan tiedonmuodostuksen kehitykselle. 1960- ja 1970-luvuilla toivottiin tieteen avulla voitavan vähentää yhteiskunnallisten käytäntöjen epärationaalisuutta. Tiedettä pidettiin

rationaalisenä toimintana, jonka uskottiin ohjaavan yhteiskuntien kehitystä poliittisista, uskonnollisista ja muista auktoriteeteista vapaaseen ja järkipäiseen suuntaan. Hieman paradoksaalisesti tieteen edellytettiin olevan vapaata politiikasta, mutta politiikka haluttiin tehdä riippuvaiseksi tieteestä. (Redner 2001, 515–517.) Anthony Giddens (1995b, 251) katsoo, että tieteen arvovaltaa, joka aikanaan teki siitä omanlaisensa tradition, voitiin suojella niin kauan kuin oli olemassa tekijöitä, jotka erottivat tieteellisen asiantuntemuksen maallikoiden tietämyksestä. Bruno Latour (1999, 20) kuvaa tätä muutosta siirtymänä tieteen kulttuurista tutkimuksen kulttuuriin. Tieteen kulttuuri oli viileää, neutraalia ja etäistä. Tieteen otaksuttiin kykenevän tuottamaan objektiivista ja luotettavaa tietoa, ja sen tulosten toivottiin lisäävän yhteiskunnallista varmuutta ja hillitsevän erimielisyyksiä. Tutkimuskulttuuria luonnehtii kaikenlainen epävarmuus, paneutuvuus ja riskialttius. Tutkimustulosten hyödyntämisen huomataan olevan sattumanvaraista. Kun tuloksia käytetään, ne voivat enemmänkin synnyttää yhteiskunnallisia ristiriitoja kuin lieventää niitä.

Ulrich Beckin (1992) mukaan länsimaisten yhteiskuntien ”ensimmäisessä modernissa” tutkimustulokset tuotettiin tieteessä ja välitettiin ”ylhäältä alas”, tieteestä politiikan, hallinnon ja arkielämän käytäntöihin. Refleksiivinen tieteellistyminen merkitsee sitä, että tiedon soveltaminen on autonomisoitunut. Siitä johtuen paikat ja osallistujat tiedonmuodostukselle ovat muuttuneet. Poliitikot, yritys-elämä ja julkinen sektori ovat sisällyttäneet kriittisen reflektion ja tiedonmuodostuksen omaan toimintaansa. Yhteiskunnan eri toiminta-alueille kehittynyt tiedonmuodostus on ollut tieteiden tukemaa ja tuottamaa. Tässä mielessä se on ollut osoitus niiden aikaansaannoksista ja menestyksestä. Tällä hetkellä voitaisiin kuitenkin puhua mieluummin tiedonmuodostuksen heteronomisoitumisesta, sillä erilaiset tietomuodot ja niitä vaikkeinnuttavat instituutiot ovat tulleet voimakkaasti riippuvaisiksi toistensa vallasta.

Tiedonmuodostuksen heteronomisoitumista on jäsenetty puhumalla kahdesta tiedontuotantomallista. Helga Nowotny, Peter Scott ja Michael Gibbons (2004) käyttävät käsitettä transgressiivisyys tarkoittaen sillä tieteen ja yhteiskunnan yhteisevoluutiota. He lähtevät siitä, että tiede, yhteiskunta ja hyvinvointivaltio ovat menettäneet aiempia sisältöjään, jolloin niiden rajat ovat hämärtyneet. Kompleksisuuden lisääntyessä yhteiskuntaan on muodostunut uudenlaisia, avoimia tiedontuotannon järjestelmiä. Valtion aseman heikentyminen, globalisaatio, poliittinen ja hallinnollinen desentralisaatio, markkinaistuminen, uusien tietoteknologioiden kehittyminen sekä kansallisvaltioiden rajat ylittävät yhteiskuntien yhteiset huolenaiheet ovat olleet uudenlaista tiedonmuodostusta eteenpäin vieviä voimia. Tässä kehityksessä tiede ja tutkimus ovat levittäytyneet uusille alueille, ja tutkimuksellisia elementtejä on alettu sisällyttää yhä useammanlaisiin toimintoihin. Toisaalta yhteiskunta on intresseineen, tuottavuusvaateineen, liike-elämän oppeineen sekä uusien tietotarpeineen tullut tieteseen, yliopistoihin ja tutkimuslaitoksiin. Kun pyrkimyksenä on luoda yliopistojen, yritys-elämän ja politiikan aiempaa kiinteämpi suhde, myös yliopistollisessa tutkimustoiminnassa ovat lisääntyneet paineet kehittää tutkimusta soveltavaan suuntaan. Yliopistojen asema instituutiona on muuttunut, kun niiden rinnalle on muodostunut uudenlaisia tietoa tuottavia, välittäviä ja hyödyntäviä organisaatioita. Vähitellen räjankäynti sen suhteen, mikä on tutkimusta ja mikä ei, on käynyt epäselväksi.

Tutkijaryhmä kehitteli alun perin tämänkaltaisia ajatuksiaan vuonna 1994 ilmestyneessä julkaisussa ”The new production of knowledge”, (Gibbons ym. 2004). Siinä he kuvasivat yliopistollisen tieteenalakohtaisen tutkimuksen (*Mode 1*) rinnalla toteutuvaa, toista tiedontuotannon mallia (*Mode 2*). Siinä tieto tuotetaan välittömästi hyödyntämisympäristöissään eikä tieteenalojen mukaan järjestäytyneissä tutkimusyhteisöissä. Tiedontuotannolle on ominaista transdisiplinäarisuus, joka tarkoittaa enemmän kuin tieteenalojen yhteistyötä, sillä tiedonmuodostuksessa hyödynnetään monenlaista tietoa käytännön kokemuksesta alkaen. Tiedonmuodostuksen onnistumisen kannalta ydinkysymys on, miten siinä otetaan käyttöön ja sovitetaan yhteen tiedollisia elementtejä. Tällä tavoin muodostunut tieto ei kumuloidu samanlaisin mekanismein kuin tieteenalakohtainen tieto. Tiedon tuottajien pätevyudet eivät ole tarkoin määriteltyjä, ja kansalaisten tieto ja kokemukset voivat tulla tärkeiksi. Tiedontuotannon toteutusympäristöt vaihtelevat, ja virtuaalisten toimintaympäristöjen merkitys korostuu. Tietoa tuottavien yhteisöjen rajat ja jäsenyydet käyvät epäselviksi. Miltei kuka tahansa kiinnostunut voi osallistua tiedon tuottamiseen tai ainakin hyödyntää sitä. Tällaisen tiedonmuodostuksen laatukriteerit ovat melko epäselviä. Kirjoittajat puhuvat sosiaalisesti järeästä tiedosta, mutta on epävarmaa, miten tiedon koettelu tapahtuu käytännössä.

Tutkijaryhmän julkaisuista on käyty Suomessakin keskustelua. Tiedontuotantomallien olemassaoloa ja eriytymistä ei ole kiistetty, mutta niiden historiallisesta ilmaantumisesta on erilaisia käsityksiä. Keskustelu on painottunut siihen, miten ”yhteiskunnan” vaatimusten tulo tieteeseen on muuttanut yliopistollisen tutkimuksen luonnetta. (Allardt 2002; Niiniluoto 2002; Tuunanen 2004.) Vähemmän on pohdittu sitä, miten tiedonmuodostuksen autonomisoituminen ja heteronomisoituminen ilmenevät ”yhteiskunnassa”.

Arvioinnin ilmaantuminen hyvinvointivaltion hallinnoinnin kiinteäksi osaksi voidaan nähdä tiedonmuodostuksen autonomisoitumisen ja heteronomisoitumisen yhdeksi seuraukseksi. Jälkimmäisen tiedontuotantomallin (*Mode 2*) avulla on helppoa luonnehtia arvioinnin käytäntöjä. Tämä ei ole ihmeteltävää, sillä tutkijaryhmä on käyttänyt auditointia esimerkkinä yhteiskuntaan levinneestä uudenlaisesta tiedonmuodostuksesta. Siten arvioinnin tieto tuotetaan siellä, missä se miltei välittömästi hyödynnetään. Tiedonmuodostus ei ole tieteenalakohtaista vaan siinä yhdistellään monenlaisia tietoaaineita. Tiedon hankintaan osallistumiselle ei ole pätevyysvaatimuksia vaan se on säädetty jopa lakisäätteiseksi velvoitteeksi. Tiedonmuodostuksen organisatoriset rakenteet ovat vaihtelevia ja usein projektikohtaisia. Toimijoiden tili-velvollisuuden valvonta on kaiken ytimessä, ja arviointitiedon pätevyydestä sopimisen mekanismit ovat epäselvät. Hyvinvointivaltion politiikanteossa ja hallinnoinnissa luotetaan lisääntyvästi toimijoiden omaan tietoon, jolloin tutkimustiedon hyödyntämisen ongelma on voinut ehkä lieventyä. Sen sijaan se saattaa olla muuntumassa edellisessä luvussa kuvattuun tapaan tiedon pätevyuden ongelmaksi.

Toiseksi vaikutusten arvioinnin diskurssit levisivät Suomessa samanaikaisesti hyvinvointivaltion suunnanmuutoksen kanssa. Arviointi otettiin laajaan käyttöön julkisen talouden supistamisen pyrkimysten yhteydessä, markkinaehtoisuuden lisääntyessä ja uusliberalistisen hallinnoinnin käyttöönoton myötä. Hyvinvointivaltion muutokset eivät voi olla heijastumatta myös yhteiskuntatutkimukseen. ”Puhdas”

tiede ymmärretään tieteeksi, joka voi kehittyä oman sisäisen logiikkansa perusteella (Bourdieu 2004, 2). Yhteiskuntatieteet eivät ole tainneet olla koskaan tilanteessa, jossa tällainen omalakinen kehitys olisi ollut mahdollista. Björn Wittrockin (1989, 499) mielestä yhteiskuntatutkimuksen hyödyntämistä käsittelevässä keskustelussa on oltu harhateilla, sillä siinä on tarkasteltu asioita vain lyhyellä aikavälillä. Historiallisesti tarkastellen yhteiskuntatieteet, ”yhteiskunta” ja moderni hallinto ovat kehittyneet kiinteässä vuorovaikutuksessa toisiinsa, ja näistä suhteista on aiheutunut valtion, politiikan, hallinnon ja tieteen muutoksia.

Suomen talouden kehitystä kuvataan menestystarinana. Kehityksen käänköpuolena näyttää olevan, että yhteiskunta on vähitellen lohkoutunut valtiolähtöisen, sosiaalisen intressin ympäriltä kahteen osaan. Toisen osan muodostaa globaali kilpailutalous ja sen ketterästi liikkuvat toimijat ja toisen huono-osainen, kansallisvaltioon kiinnittynyt, palkkatyön ulkopuolella elävä väestö (vrt. Kettunen 2006, 255). Yli puolen miljoonan kansalaisen tiedetään elävän tällä hetkellä Euroopan unionin määrittelemän köyhyysrajan alapuolelle jäävin tuloin, mutta tämä tieto ei enää hätkähdytä ketään. Sosiaalisen tiedon alueella on ehkä tapahtunut samankaltaista lohkoutumista. Kansalaisten hyvinvoinnin tukemisen tietoa pidettiin hyvinvointivaltion suunnitteluvaltaisen kehittämisen aikoihin valtiollisen politiikan, hallinnon, työmarkkinajärjestöjen, tutkijoiden ja asiantuntijoiden asiana. Tällainen ajattelutapa on murentunut sekä globaalin talouden kehittymisen että kansalaisyhteiskunnan muutosten seurauksena. Kansalaiset kannattavat hyvinvointivaltiota, ja he ovat myös tietoa tuottavia ja käyttäviä subjekteja. Charles Taylorin kuvailemassa ”suoran pääsyn yhteiskunnassa” oppisivistyneistö tai virkamiehistö ei voi enää toimia samalla tavoin huono-osaisten puolestapuhujina kuin sosiaalipolitiikan tutkimuksen alkuvaiheessa. Arvioinnin diskursseja, käsitteitä ja käytäntöjä näyttää muodostuneen hyvinvointivaltion toimintayhteyksiin yhtäältä kansalaisten arkielämälle läheisenä, vuorovaikutteisena ja paikallisena tiedonmuodostuksena ja toisaalta globaalin kilpailutalouden sanelemana tiedonmuodostuksena. Kummatkaan suunnat eivät ole helppoja haasteita sosiaalitieteille. Yhteiskuntatutkijat ovat välittäneet jonkin verran tiedollista tukeaan ensin mainitulle tietomuodostuksen suunnalle. Globaalin kilpailutalouden aikaansaamien tietomuotojen suhteen on epäselvää, miten yhteiskuntatutkimus etsisi oman paikansa suhteessa niihin. Yksi ratkaisu on ollut, että yritetään määritellä hyväksyttävän ja arveluttavan tiedon rajoja. Tämä ilmenee esimerkiksi pohdinnoissa yhteiskuntatieteellisen arviointitutkimuksen ja ”arviointiteollisuuden” eroista (Simola & Rinne 2004) tai yrityksissä erotella ”kriittistä arviointia” ja muunlaista arviointia toisistaan (Kivipelto 2006). Sekä globaalin kilpailutalouden tiedon että kansalaisten arkitiedon merkityksen vahvistuminen on lisännyt arvioinnin diskursseja.

Kolmanneksi heteronomisoitumisen ja transgressiivisuuden käsitteet kuvaavat hyvin yhteiskunnallisten instituutioiden ja niiden tietokäytäntöjen muutosta ja keskinäisen riippuvuuden vahvistumista. Tutkimuksen johdannossa mainitun, Bob Jessopin kuvaileman heterarkkisen hallinnan alue kasvaa yhteiskunnassa ja hyvinvointivaltion hallinnoinnissa. Markkinoiden, julkisen ja kansalaisyhteiskunnan rationaalisuutta joudutaan sovittamaan toisiinsa eri tavoin kuin aiemmin. Globaali, valtiollinen ja paikallinen ovat toisistaan riippuvaisia asioita, mitä käsitteen ”glokaali” ilmaantuminen kuvastaa. Tästä syystä yhteiskunnallisia ilmiöitä ei voi tutkia ”puh-

dasoppisesti”. Mitä tehokkaammin globaalissa tietoyhteiskunnassa hyödynnetään tietoa ja mitä enemmän tietokulttuurit ovat vuorovaikutuksessa keskenään, sen ihmeellisempiä tiedollisia kohtaamisia ja sulautumisia tapahtuu. Kuvatuissa tapaus-esimerkeissä sosiaalipolitiikan tutkijat yrittivät saada selkoa pienituloisten yksinhuoltajaperheiden arjesta, koettivat saada käsitystä hermeneutiikasta lääketieteellisessä asiantuntijaympäristössä ja päätyivät miettimään laatusitoumusten ja Total Quality Managementin hyödynnettävyyttä kunnissa. Uudet tiedolliset kohtaamiset muodostuvat erilaisten hallinnan rationaalisuuksien kohtaamisista. Niistä ehkä muodostuu epäselviä asioita, joita käsitellään arvioinnin diskursseissa.

Neljänneksi hyvinvointivaltion suunnanmuutoksessa tutkijat ovat empiiristä tutkimusta tehdessään päätyneet tarkastelemaan yhä useammin sosiaalipolitiikan karsinnan ja tehostamisen kysymyksiä sekä työskentelemään edellisessä luvussa kuvatun asiamiestilanteen kaltaisissa vaikuttavuushallinnan rakenteissa. Tutkimusten teossa on kyse jopa kaksinkertaisesta vaikuttavuushallinnasta, sillä vaikuttavuustutkimusten tulee olla yhteiskunnallisesti vaikuttavia. Sosiaalipolitiikan rajaamisen pyrkimykset heijastuvat aihepiireihin, joista yhteiskunnassa halutaan tutkimustietoa. Hyvinvointivaltion uudelleenmuotoilun vuoksi vaikuttavuustiedolle on tullut lähes huutava kysyntä. Tällaista tutkimusta ja selvitystyötä halutaan tällä hetkellä rahoittaa. Uudistusten ja toimintojen vaikutuksia käsittelevät tutkimukset ovat kuitenkin usein lohdutonta työtä ja surullista luettavaa. Tutkimuksissa esitetään enimmäkseen alakuloisia näkymiä kansalaisten hyvinvoinnin myönteisten muutosten mahdollisuuksista jo siksi, että alun perin uudistuksiin ja hankkeisiin on viritetty kustannussäästöjen aikaansaamisen tai yhteiskunnallisten vastuiden muille toimijoille vierittämisen pyrkimykset. Sosiaalipolitiikan karsinnan ja tehostamisen tiedonhaluista lähtenyt tutkimustyötä tehdään usein arviointitutkimuksina.

Viidenneksi kysymykseen siitä, miten sosiaalipolitiikan tutkijat voivat toimia ja vaikuttaa yhteiskunnassa, ei koskaan muodostune täysin tyydyttäviä vastauksia. Kyösti Urposen (1979b, 27–29) mukaan sosiaalipolitiikan tutkimuksen vaikeutena on se, että alan tieteellinen työskentely on aina sidoksissa yhteiskunnallisiin pyrkimyksiin (vrt. Kuusi 1963). Yhteiskuntapolitiikan tai sosiaalipolitiikan tutkimuksen peruskysymys ei ole, osallistuako vai ei yhteiskunnalliseen hallintaan. Kyse on pikemminkin tavoista, joilla osallistutaan. Asko Suikkanen (2003) luonnehtii suomalaisten yhteiskuntatieteiden kehitystä vähittäiseksi irrottautumiseksi rakennefunkcionalismin, valtiokeskeisyyden ja laajenevan modernin lähtökohdista. Heikki Wariksesta Erik Allardttiin ja Pekka Kososen yhteiskuntatieteissä on painotettu hyvinvoinnin järjestelmälähtöisiä tarkastelutapoja. Niissä yksilöt on mielletty sosiaalipolitiikan kohteiksi, mutta heidän aktiivinen panoksensa sosiaalipolitiikan ja oman hyvinvointinsa tuottajina on jätetty vähemmälle huomiolle.

Yhteiskunnan muihin toimijoihin katsetta ja yhteistyötä suuntaavat tutkimuskäytännöt ovat kuitenkin epävarmoja ja riskialttiita. Arviointitutkimusten tekeminen merkitsee tutkijalle suoraa pääsyä hyvinvointipolitiikkojen säilyttämistä, kehittämistä ja karsintaa koskevien kamppailujen kentille. Olisiko silti mahdollista, että sosiaalipolitiikan uudistamiseen tai puolustamiseen pyrkivää, toimijalähtöistä sosiaalitutkimusta olisi siirtynyt arvioinnin diskursseihin? Sosiaalipolitiikan tutkimuksessa

on viime aikoina ehkä sosiologian tavoin enimmäkseen karteltu yhteiskunnalliseen vallankäyttöön osallistumista (vrt. Julkunen 2003b).

Ei ole oikeita vastauksia siihen, missä määrin yhteiskuntatutkija voi kiinnittää itseään yhteiskunnan kehittämisen pyrkimyksiin. Zygmunt Bauman (1987) on esittänyt, että tutkijoiden tulisi säilyä yhteiskunnan ilmiöiden ”tulkkeina” eikä osallistua muutosten aikaansaamiseen ”lainsäätäjänä”. Bauman ei kiinnitä huomiota siihen, että tulkit ja lainsäätäjät voivat olla toisilleen tarpeellisia. Eino Kuusen ikivanha ohje yhteiskuntatutkijan ”kahdesta musteesta” on erilainen. Sen mukaan on oleellista ymmärtää, millaiseen tiedejärkeen eri tilanteissa turvaututaan. Kuusen kirjoitusten jälkeen muodostunut työnjako yliopistollisen tutkimuksen ja muiden tahojen, kuten tutkimuslaitosten, soveltavan tutkimuksen kesken kuvastaa kahden musteen toimintatavan vakiintuneisuutta sosiaalitieteissä. Myös arviointitutkimukset saattavat ilmentää yhteiskuntatutkijoiden toista tulostustapaa, käytännöllistä ja politiikka-suuntautunutta otetta.

Kuudenneksi tutkimuksen alussa mainittiin, että hyvinvointivaltio ja sosiaalinen ovat menettäneet sananvaltaansa. Sosiaalinen kysymys, sosiaalialan työntekijät, sosiaalipolitiikan tieteenala ja sosiaalipolitiikka politiikkana ovat käyneet läpi muodonmuutoksen. Kun sosiaalipolitiikka toteutuu lisääntyvästi markkinoiden välityksellä, se voi näyttää jopa kadonneelta. (Hänninen 1997.) Globaalissa kilpailutaloudessa puhutaan arvioinnin kielellä, joten myös yhteiskuntatutkijat tutkiskelevat näitä käsitteitä. Jopa eri tutkimusalojen kesken näyttää olevan mahdollista puhua arvioinnin sanastoihin turvautuen. Muutenhan arvioinnissa ei oltaisi niin nopeita kehittämään uusia lähestymistapoja. Kuten aiemmin on mainittu, Theodore Porter (1995) arvelee tilastojen toimineen politiikan, hallinnon ja tutkimuksen vuorovaikutuksen mahdollistajana. Yhteiskuntasuunnittelun diskurssi loi samalla tavoin edellytykset yhteiskunnalliselle vuoropuhelulle. On mahdollista ajatella arviointia muutoinkin kuin vain hallinnon tietomuotona. Sitä voisi yhtä hyvin pitää jonkinlaisena vuoropuhelun välineenä markkinoiden, politiikan, hallinnon, tutkimuksen ja kansalaisten intressien yhteensovittamisessa sekä luottamuksen kysymysten käsittelyssä.

Käsitteillä vaikutetaan maailman tapaan toimia. On harmillista, että vaikuttavuusyhteiskunta ei sisällä myönteistä muutosvoimaa. Vaikutuksia tultaneen selvittämään niin kauan kuin on olemassa yhteiskuntapolitiikkaa tai sosiaalipolitiikkaa, sillä vaikutusten järkeilytyylit ja teknologiat liittyvät oleellisesti hyvinvointipolitiikkoihin sisältyvän tiedollisen epävarmuuden hallintaan. Vaikuttavuus on kuitenkin saanut merkillisen paljon sananvaltaa yhteiskunnassa ottaen huomioon, että se on tyhjä käsite. Vasta kun tiedustellaan sitä, millaisten pyrkimysten valossa jokin yhteiskunnallinen käytäntö on vaikuttava, käsite tulee tärkeäksi. Hyvinvointivaltion hallinta tuotoksista ja vaikutuksista käsin päättynee aikaa myöten umpikujaan. Pahimmillaan sen seurauksena yhteiskunnassa ei enää muisteta, tiedetä tai kyetä sopimaan siitä, mitä tarkoituksia varten hyvinvointivaltion toiminnot, palvelut ja etuudet ovat ylipäätänsä olemassa.

Vaikuttavuusyhteiskunta on tosin vain keksitty käsite, joka mahdollisti hyvinvointivaltion muotoilussa syntyneiden tiedon arkistojen kaivelun. Vaikuttavuusyhteiskunta ei sovellu yhteiskuntamalliksi, josta kannattaisi tehdä todellisempi kuin todellinen. Vaikuttavuusyhteiskunta ei tarvitse sananvaltaa.

KIRJALLISUUS

Aaltonen, Elli (1992) Tulosjohtaminen kunnan sosiaalihuollossa. Tutkimus tulosjohtamisen soveltamisen mahdollisuuksista kunnan sosiaalihuollossa. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Abrahamsson, Bengt & Swedner, Harald (1976) Organisationsteori och aktionsforskning. Stockholm: Statskontoret.

Ahonen, Pertti (1999) Arviointi kansanvaltaisena käytäntönä. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Lindqvist, Tuija & Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 119–142.

Ahonen, Pertti (1996) Evaluaatiokokemuksista evaluaatiovakaumuksiin. Julkaisussa Laukkanen, Reijo & Stenvall, Kirsti (toim.) Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa. Hallintotiede A 9. Tampere: Tampereen yliopisto, 147–171.

Ahonen, Pertti (1993) Evaluation in Finland. There is more than catches the eye. Administrative Science C 6 Working Papers. Tampere: University of Tampere.

Ahonen, Pertti (2001) Evaluointi – Evaluaatio – Arviointi. Oppia evaluaattoreille, evaluoittajille ja evaluoitaville. Julkaisussa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.) Tulos, normi, tilivelvollisuus. Tampere: Tampere University Press, 62–88.

Ahonen, Pertti (1998) Jotta arviointi olisi jotain, se ei voi olla kaikkea. Hallinnon tutkimus 17 (4), 257–261.

Ahonen, Pertti (2005) Poliittisen teoria- ja käsitehistorian suomalainen suuntaus: askelia kohti analyysia. Poliittikka 47 (2), 89–104.

Ahonen, Pertti (1983) Public policy evaluation as discourse. Helsinki: The Finnish Political Association.

Ahonen, Pertti & Virtanen, Petri & Uusikylä, Petri (2002) Evaluation in Finland. Julkaisussa Furubo, Jan-Eric & Rist, Ray C. & Sandahl, Rolf (eds.) International Atlas of evaluation. London: Transaction Publishers, 47–61.

Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta – lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes.

Alapuro, Risto (1973) Konkreettinen sosiaalitutkimus Suomessa maailmansotien välisenä aikana. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia 199. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Alapuro, Risto & Alestalo, Matti (1992) Konkreettinen sosiaalitutkimus. Julkaisussa Alapuro, Risto & Alestalo, Matti & Haavio-Mannila, Elina (toim.) Suomalaisen sosiologian historia. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 77–148.

Alastalo, Marja (2005) *Metodisuhdanteiden mahti. Lomaketutkimus suomalaisessa sosiologiassa 1947–2000*. Helsinki: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (2004) Suunnitteluloudesta kilpailuvaltioon. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (1), 3–16.

Albaek, Erik (1997a) Miksi kaikki tämä evaluaatio? *Janus* 5 (4), 371–397.

Albaek, Erik (1997b) Origins and development of evaluation research. Conference in Stockholm 24.–26.4.1997: Evaluation as a tool in the development of social work discourse. Centre for Evaluation of Social Services. The National Board of Health and Welfare.

Aldridge, Alan (2005) *The market*. Cambridge: Polity Press.

Alestalo, Matti (1973) Konkreettisen sosiaalitutkimuksen tulo Suomeen. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia 198. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Alhanen, Kai (2003) *Subjekti Michel Foucault'n arkeologiassa, genealogiassa ja etiikassa*. (Lisensiaattitutkielma, huhtikuu 2003.) Helsinki: Helsingin yliopisto, Teologinen tiedekunta, Systemaattisen teologian laitos.

Allardt, Erik (1992) Positivismi sosiologiassa ja yhteiskuntatieteissä. Julkaisussa Alapuro, Risto & Alestalo, Matti & Haavio-Mannila, Elina (toim.) *Suomalaisen sosiologian historia*. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 201–240.

Allardt, Erik (2002) Tiedeyhteisö ja vallankäyttö. Julkaisussa Karjalainen, Sakari & Launis, Veikko & Pelkonen, Risto & Pietarinen, Juhani (toim.) *Tutkijan eettiset valinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 299–315.

Allardt, Erik (2003) *Yhteiskuntatieteet*. Julkaisussa Tommila, Päiviö & Korppi-Tommola, Aura (toim.) *Suomen tieteen vaiheet*. Helsinki: Tieteellisten seurain valtuuskunta, Yliopistopaino Kustannus, 200–204.

Ammattikorkeakoululaki 9.5.2003 / 351.

Anderson, Benedict (1983) *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.

Andersson, Marja & Anttila, Anu-Hanna & Rantanen, Pekka (toim.) (2005) *Kahden muusan palveluksessa. Historiallisen sosiologian lähtökohdat ja lähestymistavat*. Historia Mirabilis 4. Turku: Turun historiallinen yhdistys.

Ankersmit, Frank (2002) *Historical representation*. Stanford: Stanford University Press.

Anttonen, Anneli (1997) *Feminismi ja sosiaalipoliittikka: miten sukupuolesta tehtiin yhteiskunta-teoreettinen ja sosiaalipoliittinen käsite*. Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, Anneli (1989) Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Aristoteles (1990) Metafysiikka. Suom. Tuija Jatakari, Kari Näätsaari, Petri Pohjanlehto. Selitykset Simo Knuuttila. Helsinki: Gaudeamus.

Arnkil, Robert (2006) Hyvien käytäntöjen kehittäminen EU:n kehittämisstrategiana. Julkaisussa Seppänen-Järvelä, Riitta & Karjalainen, Vappu (toim.) Kehittämistyön risteysiä. Helsinki: Stakes, 55–72.

Arnkil, Tom Erik (2006) Okavango-kehittäminen – Välittääkö kukaan jatkuvuudesta. Julkaisussa Seppänen-Järvelä, Riitta & Karjalainen, Vappu (toim.) Kehittämistyön risteysiä. Helsinki: Stakes, 75–88.

Arnkil, Tom Erik & Seikkula, Jaakko (2005) Tuomariksi houkuteltu tiede. Julkaisussa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes, 52–75.

Arviointi ja hyvät käytännöt ovat tulevaisuudessa sosiaali- ja terveysalan ohjauksen välineitä. Riitta Haverisen haastattelu (2006). Sosiaali- ja terveysviesti (1), 11.

Arvot arjessa – virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja (2004) Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Asiakkaiden asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa (1985). Raporttisarja 7. Helsinki: Sosiaalihuollitus.

Auvinen, Riitta (1974) Tämän päivän sosiaalipolitiikka. Helsinki: Yhteiskirjapaino.

Bachelard, Gaston (2003) Tilan poetiikka. Suomentanut ja esipuheen kirjoittanut Tarja Roinila. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Nemo.

Bauman, Zygmunt (1987) Legislators and interpreters. Cambridge: Polity.

Bauman, Zygmunt (1993) Postmodern ethics. Oxford: Blackwell.

Bauman, Zygmunt (1996) Postmodernin lumo. Tampere: Vastapaino.

Beck, Ulrich (2006) The cosmopolitan vision. Cambridge: Polity.

Beck, Ulrich (1995) Poliitiikan uudelleen keksiminen: Kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Julkaisussa Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott, Nykyajan jäljillä. Tampere: Vastapaino, 11–82.

Beck, Ulrich (1992) Risk society. Towards a new modernity. London: Sage Publications.

Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth (2002) *Individualization. Institutionalized individualization and its social and political consequences*. London: Sage Publications.

Bevir, Mark & Rhodes R. A. W. & Weller, Patrick (2003) Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration* 81 (1), 1–17.

Blackmore, Jill (2002) Is it only 'what works' that 'counts' in new knowledge economies? Evidence-based practice, educational research and teacher education in Australia. *Social Policy & Society* 1 (3), 257–266.

Boltanski, Luc & Chiapello, Eve (2005) *The new spirit of capitalism*. London: Verso Books.

Boltanski, Luc & Thévenot, Laurent (1991) *De la justification: Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

Boltanski, Luc & Thévenot, Laurent (1999) The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory* 2 (3), 359–377.

Bonoli, Giuliano & George, Vic & Taylor-Gooby, Peter (2000) *European welfare futures. Towards a theory of retrenchment*. Cambridge: Polity Press.

Bourdieu, Pierre (2004) *Science of science and reflexivity*. Cambridge: Polity Press.

Boyle, Richard & Lemaire, Donald (eds.) (1999) *Building effective evaluation capacity. Lessons from practice*. London: Transaction Publishers.

Boyle, Richard & Lemaire, Donald & Rist R. C. (1999) Introduction: Building evaluation capacity. *Julkaisussa Boyle, Richard & Lemaire, Donald (eds.) Building effective evaluation capacity. Lessons from practice*. London: Transaction Publishers, 1–19.

Bruun, Kettil & Markkanen, Touko (1961) Onko alkoholismi parannettavissa? Kokeellinen tutkimus nykyaikaisen alkoholistipoliklinikan hoitotuloksista. Väkiuomakysymyksen tutkimussäätiön julkaisuja 11. Helsinki: Väkiuomakysymyksen tutkimussäätiö.

Bulmer, Martin (1982) *The uses of social research*. London: Allen & Unwin.

Byrne, David (2005) Complexity, configurations and cases. *Theory, Culture & Society* 22 (5), 95–111.

Campbell, Donald T. (1969) Reforms as experiments. *American Psychologist* 4 (24), 409–429.

Campbell, Donald T. & Russo, Jean M. (1999) *Social experimentation*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Castoriadis, Cornelius (1987) *The imaginary institution of society*. Translated by Kathleen Blamey. Cambridge: Polity Press.

Castoriadis, Cornelius (1997) *Magma: tutkielmia yhteiskunnan imaginaarista instituutioista*. Artikkelit valinnut ja suomentanut Mikko Keinänen. Helsinki: Hanki ja jää.

Chelmsky, Eleanor (1997). The coming transformations in evaluation. Julkaisussa Chelmsky, Eleanor & Shadish, William R. (eds.). *Evaluation for the 21st century. A handbook*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1–26.

Clarke, John & Cochrane, Allan & McLaughlin, Eugene (eds.) (1994) *Managing social policy*. London: Sage Publications.

Clarke, John & Newman, Janet (1997) *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage Publications.

Clegg, Stewart R. (1994) Max Weber and contemporary sociology of organizations. Julkaisussa Ray, Larry J. & Reed, Michael (eds.) *Organizing modernity. New Weberian perspectives on work, organization and society*. London: Routledge, 46–80.

Cook, Thomas D. (1997) Lessons learned in evaluation over the past 25 years. Julkaisussa Chelmsky, Eleanor & Shadish, William R. (eds.) *Evaluation for the 21st century. A handbook*. Thousand Oaks: Sage Publications, 30–52.

Cook, Thomas D. & Shadish, William R. Jr (1987) Program evaluation: The worldly science. Julkaisussa Shadish, William R. Jr. & Reichardt, Charles S. (eds.) *Evaluation studies. Review Annual 1987. Volume 12*. Newbury Park: Sage, 31–70.

Dahler-Larsen, Peter (2003) *Det politiske i evaluering*. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. E-tidskrift* 1.

Dahler-Larsen, Peter (2005) *Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt. Menetelmäkäsikirja*. Helsinki: Stakes, FinSoc.

David, Matthew (2005) *Science in society*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.

Dean, Mitchell (1999) *Governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage Publications.

Dehue, Trudy (2002) A Dutch treat: randomised controlled experimentation and the case of heroin-maintenance in the Netherlands. *History of the Human Sciences* 15 (2), 75–98.

Derlien, Hans-Ulrich (1990) Program evaluation in the Federal Republic of Germany. Julkaisussa Rist, Ray C. (ed.) *Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight nations*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 37–52.

DiMaggio, Paul & Powell, Walter W. (1983) The lion cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48 (2), 147–160.

Eliasson, Rosmari (1987) *Forskningsetik och perspektivval. Meddelanden från socialhögskolan 2*. Lund: Lunds Universitet.

Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen (1972). *Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto*. Helsinki: Talousneuvosto.

Engeström, Yrjö (2004) *Ekspantiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä*. Tampere: Vastapaino.

Eräsaari, Risto (1995) *Hyvinvointivaltion muodonmuutos*. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Helsinki: Gaudeamus, 167–188.

Eräsaari, Risto (1970) Jos sosiaalipolitiikka on soveltava tiede, niin mitä se merkitsee? *Sosiologia* 7 (5), 264–274.

Eräsaari, Risto (1973) *Kurjuuden yhteiskuntatiede. Poliittisesta taloustieteestä politiikkatieteeseen*. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (1973) *Kaksi sosiaalipoliittista esseettä. Tutkimuksia 5*. Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos, 40–74.

Eräsaari, Risto (1986) *Normaalin konstituutio empiirisessä sosiaalitutkimuksessa. Sosiaalipolitiikka 1986*. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 7–51.

Eräsaari, Risto (2004) Time to discuss what we mean by "society". *European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe*, Oxford 9–11 September 2004. Saatavissa: <<http://www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/espanetconference/papers/ppr%5B1%5D.4.RE.pdf>> [luettu 25.12.2005].

Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) (2001) *Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan*. Helsinki: Gaudeamus.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.

Esping-Andersen, Gøsta (2000) *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford: Oxford University Press.

Eskola, Antti (1973) *Sosiologian tutkimusmenetelmät. 4. uudistettu painos*. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Eskola, Antti (1992) *Sosiologian uudistuminen 1950-luvulla*. Julkaisussa Alapuro, Risto & Alestalo, Matti & Haavio-Mannila, Elina (toim.) *Suomalaisen sosiologian historia*. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 241–285.

Ewald, François (2004) Vakuutusyhteiskunnan synty. Julkaisussa Hellsten, Katri & Helne, Tuula (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 44–66.

Fetterman, David M. (2001) Foundations of empowerment evaluation. Thousand Oaks: Sage Publications.

Fetterman, David M. & Kaftarian, Shakeh J. & Wandersman, Abraham (eds.) (1996) Empowerment evaluation. Knowledge and tools for self-assessment & accountability. Thousand Oaks: Sage Publications.

Forma, Pauli (2006) Niin hyvinä kuin huonoinakin aikoina. Suomalaisten sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipiteet vuonna 2004. Julkaisussa Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 160–184.

Foucault, Michel (1969/1994) Dits et écrits 1954–1988. Michel Foucault: édition établie sous la direction de Daniel Defert et François Ewald avec la collaboration de Jacques Lagrande. Osa 1: 1954–1969. Paris: Gallimard.

Foucault, Michel (1984/1994) Dits et écrits 1954–1988. Michel Foucault: édition établie sous la direction de Daniel Defert et François Ewald avec la collaboration de Jacques Lagrande. Osa 4: 1980–1988. Paris: Gallimard.

Foucault, Michel (1991) Governmentality. Julkaisussa Burchell, Graham & Gordon, Colin & Miller, Peter (eds.) The Foucault Effect. Studies in governmentality. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 87–104.

Foucault, Michel (1988) Politics and reason. Julkaisussa Kritzman, Lawrence D. (ed.) Politics, philosophy, culture: Interviews and other writings. New York: Routledge, 57–85.

Foucault, Michel (1995) Rajallinen järjestelmä kohtaa rajattoman vaatimuksen. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltion tiosta. Helsinki: Gaudeamus, 87–106.

Foucault, Michel (1997a) Society must be defended. Julkaisussa Rabinow, Paul (ed.) Michel Foucault. Ethics, subjectivity and truth. Essential works of Foucault 1954–1984. Volume I. New York: New Press, 59–65.

Foucault, Michel (2003) Society must be defended. London: Penguin Press.

Foucault, Michel (1980) Tarkkailla ja rangaista. Helsinki: Otava.

Foucault, Michel (2005) Tiedon arkeologia. Tampere: Vastapaino.

Foucault, Michel (1997b) The will to knowledge. Julkaisussa Rabinow, Paul (ed.) Michel Foucault. Ethics, subjectivity and truth. Essential works of Foucault 1954–1984. Volume I. New York: New Press, 11–16.

Fountain, Renée-Marie (1999) Socio-scientific issues via actor network theory. *Journal of Curriculum Studies* 31 (3), 339–358.

Freidson, Eliot (1994) *Professionalism reborn. Theory, prophecy and policy*. Cambridge: Polity Press.

Fuller, Steve (2002) *Knowledge management foundations*. Boston: Butterworth-Heinemann.

Fuller, Steve (2006) *The new sociological imagination*. London: Sage Publications.

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

Furubo, Jan-Eric & Sandahl, Rolf (2002) A diffusion perspective on global developments in evaluation. Julkaisussa Furubo, Jan-Eric & Rist, Ray C. & Sandahl, Rolf (eds.) *International Atlas of evaluation*. London: Transaction Publishers, 1–23.

Gebhard, Hannes (1895) *Maanviljelystilasto meillä ja muualla*. Helsinki.

Gibbons, Michael & Limoges, Camille & Nowotny, Helga & Schwartzman, Simon & Scott, Peter & Trow, Martin (2004) (1. painos 1994) *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage Publications.

Giddens, Anthony (1995a) *Elämää jälkitraditionaalisessa yhteiskunnassa*. Julkaisussa Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott, *Nykyajan jäljillä*. Tampere: Vastapaino, 83–152.

Giddens, Anthony (1995b) Riski, luottamus, refleksiivisyys. Julkaisussa Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott, *Nykyajan jäljillä*. Tampere: Vastapaino, 249–267.

Giddens, Anthony (1987) *Social theory and modern sociology*. Cambridge: Polity Press.

Gieryn, Thomas F. (1999) *Cultural boundaries of science. Credibility on the line*. Chicago: University of Chicago Press.

Gilbert, Nigel G. & Mulkay, Michael (1984) *Opening Pandora's box: A sociological analysis of scientists' discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gordon, Colin (1991) Governmental rationality: An introduction. Julkaisussa Burchell, Graham & Gordon, Colin & Miller, Peter (eds.) *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1–51.

Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S. (1989) *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.

Gullberg, Anders (1986) *Det fängslade planeringstänkandet ock sökandet efter en verklighetsutväg*. Luleå: PLANA.

Haatanen, Pekka (1992) Suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys. Julkaisussa Riihinen, Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, Sitra, 31–67.

Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti (1992) Suurruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, VAPK-kustannus.

Hacking, Ian (1975) The emergence of probability. Cambridge: Cambridge University Press.

Hacking, Ian (2002a) Historical ontology. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hacking, Ian (2002b) Inaugural lecture: Chair of philosophy and history of scientific concepts at the Collège de France, 16 January 2001. *Economy and Society* 31 (1), 1–14.

Hacking, Ian (2004) The taming of chance. Eighth printing (first published 1990). Cambridge: Cambridge University Press.

Haimi, Olavi (2000) Yhteiskuntasuunnittelun pitkä marssi. Suomalaisen sosiaalipoliittisen suunnittelun kehitys. Tapaus kuntien valtiosuus uudistus. Tutkimuksia 2. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Sosiaalipolitiikan laitos.

Hannus, Jouko (1994) Prosessijohtaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. Helsinki: HM & V Research, Gummerus.

Hansson, Finn (1997a) Critical comments on evaluation research in Denmark. Julkaisussa Chelmsky, Eleanor & Shadish, William R. (eds.) Evaluation for the 21st century. A handbook. Thousand Oaks: Sage Publications, 177–188.

Hansson, Finn (1997b) Evaluation traditions in Denmark: Critical comments and perspectives. *Evaluation* 1 (5), 85–96.

Harkko, Jaakko & Haverinen, Riitta & Koivisto, Juha (2005) Alustava kirjallisuuskatsaus osallistavan arvioinnin vaikutuksista sosiaalityössä. Helsinki: Stakes, FinSoc Työpapereita 5. Saatavissa: <<http://www.stakes.fi/finsoc.julkaisuja>>.

Harmaja, Leo (1943/2001) Sosiaalipolitiikka tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen esineenä. Kansantaloudellinen aikakauskirja 43, 198–221. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) (2001) Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Gaudeamus, 247–268.

Harrinvirta, Markku & Uusikylä, Petri & Virtanen, Petri (1998) Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Tutkimukset ja selvitykset 7. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Haverinen, Riitta (1995) Laatupolitiikkaa sosiaalihuoltoon. Julkaisussa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja 179. Helsinki: Stakes, 85–97.

Haverinen, Riitta (1999) Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. Tutkimuksia 106. Helsinki: Stakes.

Haverinen, Riitta & Koivisto, Juha (2006) Systemaattiset tutkimuskatsaukset vaikuttavuuden arvioinnin välineenä sosiaalialalla. Arvioinnin teemanumero. Hallinnon tutkimus 25 (3), 108–126.

Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) (1995) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja 179. Helsinki: Stakes.

Heikkilä, Matti (1987) Tutkimus- ja kehittämistoiminta vilkastunut. Sosiaaliturva 75 (21), 1161–1168.

Heikkilä, Matti & Kaakinen, Juha & Korpelainen, Niina (2003) Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. STM työryhmämuistioita 11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Heikkinen, Anja (2006) Elämä on oppimista – oppiminen on taistelua. Aikuiskasvatus 25 (4), 258–259.

Helén, Ilpo (2004) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucault’lainen hallinnan analytiikka. Julkaisussa Rahkonen, Keijo (toim.) Sosiologia nykykeskusteluja. Helsinki: Gaudeamus, 206–236.

Helén, Ilpo (1997) Äidin elämän politiikka. Naissukupuolisuus, valta ja itsesuhde Suomessa 1880-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Gaudeamus.

Heller, Agnes (1995) Yhteiskuntatieteiden hermeneuttisesta metodista yhteiskuntatieteiden hermeneutiikkaan. Niin & Näin Filosofinen aikakauslehti 3. Saatavissa <http://www.net.fi/395/netn_395_heller.html> [luettu 29.12.2006].

Hellsten, Katri (1990) Hyvinvointivaltio ja oikeus toimeentuloon – sosiaaliturvan kehityksestä Suomessa. Julkaisussa Takala, Pentti & Helminen, Ilmari & Massa, Ilmo & Hellsten, Katri & Karisto, Antti (toim.) Hyvinvointi ja muutosten Suomi. Juhlakirja Olavi Riihisen täyttäessä 60 vuotta 9.4.1990. Helsinki: Hakapaino, 20–47.

Hellsten, Katri (1992) Muuttuva yhteiskunta ja sosiaalipolitiikan keskeiset arvot ja päämäärät. Julkaisussa Riihinen, Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Sitra. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 131–168.

Hellsten, Katri (1993) Vaivaihoidosta hyvinvointivaltion kriisiin: hyvinvointivaltion kehitys ja sosiaaliturvajärjestelmien muotoutuminen Suomessa. Tutkimuksia 2. Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos.

Helne, Tuula (2003) Sosiaalipolitiikan perusteet. Julkaisussa Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi. Sosiaalinen politiikka. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö, 41–68.

Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2005) Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47 (3), 175–188.

Hiironniemi, Silja (1992) Tuloksellisuuden arviointi. Käsikirja kunnallisille työpaikoille. Suomen Kaupunkiliitto. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.

Hindess, Barry (1996) *Discourses of power. From Hobbes to Foucault*. Oxford, MA: Blackwell Publishers.

Hintikka, Jaakko (1969) Tieto on valtaa ja muita aatehistoriallisia esseitä. Porvoo: WSOY.

Hirschman, Albert O. (1991) *The rhetoric of reaction: Perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Holkeri, Katju & Summa, Hilka (1997) Evaluation of public management reforms in Finland: From ad hoc studies to a programmatic approach. Julkaisussa *Benchmarking, evaluating and strategic management in the public sector*. Paris: OECD.

Horelli, Liisa (2006) Vaikuttavuusarviointi mantrana ja kamppailulajina. Arvioinnin teemanumero. *Hallinnon tutkimus* 25 (3), 61–65.

House, Ernest R. (2006) Democracy and evaluation. *Evaluation* 12 (1), 119–127.

House, Ernest R. (1980) *Evaluating with validity*. Beverly Hills: Sage Publications.

House, Ernest R. (1993) *Professional evaluation. Social impact and political consequences*. Newbury Park: Sage Publications.

House, Ernest R. & Howe, Kenneth R. (1999) *Values in evaluation and social research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Huttunen, Jussi (2004) Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Helsinki: Opetusministeriö, Kauppa- ja teollisuusministeriö. Saatavissa: <[http://elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all//A831F3BFEB44AD2DC2256F090024F58D/\\$file/Jussi_Huttunen2004.pdf](http://elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all//A831F3BFEB44AD2DC2256F090024F58D/$file/Jussi_Huttunen2004.pdf)> [luettu 25.1.2006].

Hyvärinen, Matti & Kurunmäki, Jussi & Palonen, Kari & Pulkkinen, Tuija & Stenius, Henrik (toim.) (2003) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino.

Häkkinen, Kaisa (2004) *Nykysuomen etymologinen sanakirja*. Juva: WSOY, WS Bookwell.

Häkli, Jouni (2001) In the territory of knowledge: state-centered discourses and the construction of society. *Progress in Human Geography* 25 (3), 403–422.

Hämäläinen, Kari & Uusitalo, Roope (2006) Kannattaisi kokeilla. Kokeelliset menetelmät työvoimapolitiisten toimenpiteitten vaikutusten arvioinnissa. *Työpoliittinen tutkimus* 285. Helsinki: Työministeriö.

Hänninen, Sakari (1997) Sosiaalipolitiikan syrjäytymisestä. Julkaisussa Simonen, Leila & Elovainio, Marko & Valtonen, Hannu (toim.) Sosiaalitutkimuksen valossa. Helsinki: Stakes, 10–22.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1997) Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Tampere: Gaudeamus.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (2005) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes.

Iivari, Juhani (1989) Vaikuttavuustutkimuksen – erityisesti intervention – menetelmästä sosiaalihuollossa. Julkaisussa Kääriäinen, Juha & Iivari, Juhani, Sosiaalihuolto maailmanparantajana? Vaikuttavuustutkimuksen ongelmasta sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 4. Helsinki: Sosiaalihuollitus, 51–78.

Jacob, Merle (2003) Rethinking science and commodifying knowledge. *Policy Futures in Education* 1 (1), 125–142.

Jagd, Søren (2004) Laurent Thévenot and the French convention school. Short introduction. *Economic Sociology. European Electronic Newspaper* 5 (3), 2–9. Saatavissa: <<http://econsoc.mpifg.de>> [luettu 15.12.2005].

Jauho, Mikko (2004) Sosiaalivakuutus ja sosiaalisen vastuun synty – tapaturmavakuutus edelläkävijänä. Julkaisussa Hellsten, Katri & Helne, Tuula (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 70–89.

Jessop, Bob (1999) The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination. *Social Policy & Administration* 33 (4), 348–359.

Jessop, Bob (1998) The rise of governance and the risks of failure. *International Social Science Journal* 50 (155), 29–45.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Jokiranta, Harri (1993) Arviointi ja sosiaalityö. Julkaisussa Granfelt, Riitta & Jokiranta, Harri & Karvinen, Synnöve & Matthies, Aila-Leena & Pohjola, Anneli (toim.) Monisärmäinen sosiaalityö. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 287–314.

Julkisen sektorin uudistaminen (1992) Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Julkunen, Raija (2003a) Hiipivä ja ryömivä – pääoma valtaamassa hyvinvointivaltiota? Julkaisussa Melin, Harri & Nikula, Jouko (toim.) Yhteiskunnallinen muutos. Tampere: Vastapaino, 181–192.

Julkunen, Raija (2001a) Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio. *Janus* 9 (4), 277–292.

Julkunen, Raija (2006a) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Julkunen, Raija (2006b) Kätkeyty hyvinvointivaltio vai pohjoismainen malli. Yhteiskuntapolitiikka 71 (2), 179–185.

Julkunen, Raija (2003b) Sosiologia – valtaa välttelevä tiede? Sosiologia 40 (2), 110–114.

Julkunen, Raija (2001b) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija & Vauhkonen, Jussi (2006) Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty. Julkaisussa Saari, Juho (toim.) Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiantutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus, 289–319.

Jyrkämä, Jyrki (1983) Laadullisesta suunnittelusta ja sen mahdollisuudesta. Sosiaalipolitiikka 1983. Kahdeksas vuosikerta. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 107–124.

Jyrkämä, Jyrki (1978) Toimintatutkimuksen teoriasta ja tutkimuskäytännöstä. Sosiaalipolitiikka 1978. Kolmas vuosikerta. Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys, 37–71.

JÄRVI-hanke. Arviointi järjestöjen toiminnan kehittämisessä 2005–2009. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Terveiden edistämisen keskus. Esite.

Kaasalainen, Marja (1994) Projektien mahdollisuudet toiminnan kehittäjänä ja muuttajana. Julkaisussa Lindqvist, Tuija & Rajavaara, Marketta (toim.) Kehittämistyö itsenalyysiin. Täydennyskoulutusjulkaisuja 8. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 147. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, Stakes, 57–69.

Kananoja, Aulikki (1977) Yksilökohtainen sosiaalityö. Teoria ja käytäntö. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Kangas, Risto (2001) Yhteiskunta. Tutkielmia yhteiskunnasta, yhteiskunnan käsitteestä ja sosiologiasta. Helsinki: Tutkijaliitto.

Kankare, Ilkka (2006) Syntinen liitto – arviointi ja Euroopan sosiaalirahaston itse aiheutettu monimutkaisuus. Julkaisussa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 121–142.

Kantola, Anu (2002) Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Pallas, Loki-kirjat. Viestinnän julkaisuja 6. Helsinki: Viestinnän laitos.

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996) The Balanced Scorecard. Boston: Harvard Business School Press.

Karila, Alpo (1998) Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Karisto, Antti (1986) Sosiaaliset ongelmat ja sosiaalityö. Julkaisussa Karisto, Antti & Purola, Tapani (toim.) Sosiaalityön kehittäminen. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 21–41.

Karisto, Antti & Takala, Pentti (1985) Sosiaalivaltion kriisi? Aineisto suomalaisen sosiaalipolitiikan ajankohtaisista ongelmista. Helsinki: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Kauranen, Ralf & Rantanen, Pekka (2005) Foucault, genealogia, arkeologia. Julkaisussa Andersson, Marja & Anttila, Anu-Hanna & Rantanen, Pekka (toim.) Kahden muusan palveluksessa. Historiallisen sosiologian lähtökohdat ja lähestymistavat. Turku: Turun historiallinen yhdistys ry, 217–254.

Kautto, Mikko (2001) Diversity among welfare states. Comparative studies on welfare state adjustment in Nordic countries. Tutkimuksia 118. Helsinki: Stakes.

Kautto, Mikko (2006) Hyvinvointia ja politiikkaa koskevat päätelmät. Julkaisussa Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki: Stakes, 347–357.

Kettunen, Pauli (2001a) Mitä yhteiskunta tekee Pohjoismaissa? *Tiede & Edistys* 26 (4), 257–269.

Kettunen, Pauli (2001b) The Nordic welfare state in Finland. *Scandinavian Journal of History* 26 (3), 225–247.

Kettunen, Pauli (2006) Pohjoismainen hyvinvointivaltio yhteiskunnan käsittämisen historiana. Julkaisussa Saari, Juho (toim.) Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus, 217–256.

Kettunen, Pauli (2003) Poliittisen historia poliittisessä historiassa. Virkaanastujaisluento Helsingin yliopistossa 14.5.2003. Saatavissa: <http://ennenjanyt.net/3-03/kettunen.htm> [luettu 15.11.2006].

Kettunen, Pauli (2003) Yhteiskunta. Julkaisussa Hyvärinen, Matti & Kurunmäki, Jussi & Palonen, Kari & Pulkkinen, Tuija & Stenius, Henrik (toim.) Käsitteet liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 167–212.

Kettunen, Pauli (2000) Yhteiskunta – 'Society' in Finnish. *Finnish Yearbook of Political Thought* 4. Jyväskylä: SoPhi, University of Jyväskylä, 159–197.

Kielitoimiston sanakirja (2006) 1. osa A-K. Helsinki: Kotimaisten kielten tutkimuskeskus.

Kilpi, O. K. (1915/2001) Talous- ja sosiaalipoliittiset ideaalit nykyajan kansantaloustieteessä ja niiden kritiikki. *Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja* 11, 299–257. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Gaudeamus, 164–184.

Kivekäs K. F. (1910) Elberfeldin järjestelmä, sen synty ja kehitys. Oulu: Oman Kannan kirjapaino.

Kiviniemi, Markku (1991) The relevance of needs concepts in the analysis of societal services. *Hallinnon tutkimus* 10 (1), 11–24.

Kivipelto, Minna (2006) Sosiaalityön kriittinen arviointi. Sosiaalityön kriittisen arvioinnin perustelut, teoriat ja menetelmät. Tutkimuksia A 3. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu.

Knekt, Paul & Lindfors, Olavi (2004) A randomized trial of the effect of four forms of psychotherapy on depressive and anxiety disorders. Design, methods, and results on effectiveness of short-term psychodynamic psychotherapy during a one-year follow-up. Helsinki Psychotherapy Study. *Studies in social security and health* 77. Helsinki: Kela.

Knorr Cetina, Karin (1999) *Epistemic cultures. How the sciences make knowledge*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Knorr Cetina, Karin (2001) Objectual practice. Julkaisussa Schatzki, Theodore R. & Knorr Cetina, Karin & von Savigny, Eike (eds.) *The practice turn in contemporary theory*. London: Routledge, 175–188.

Koch-Nielsen, Inger (2002) Quality assurance in social public services – and their possible application in services for homeless people. Paper to be presented at the seminar Housing and Social Inclusion, Bruxelles 16–17 January 2002, Working paper for EURO-HOME-IMPACT Project. Deliverable 9. Saatavissa: <<http://www.iccr-international.org/impact/docs/paper-inger-koch-nielsen.pdf>> [luettu 29.12.2006].

Kohti julkisen palvelujen yhteistä arviointia (2001) Tuottavuudella tulevaisuuteen. Keskustelualoite. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Sisäasiainministeriö, Valtiovarainministeriö.

Koivisto, Juha (2005) Tiedon kerääminen ja systematisointi sosiaalialalla. Katsaus viiden ulkomaisen arviointi-instituutin strategioihin. *FinSoc arviointiraportteja* 1. Helsinki: Stakes.

Koivisto, Juha (2006) Sosiaalialan näyttökeskustelu: miten sosiaalisten interventioiden vaikuttavuus osoitetaan? *Janus* 14 (1), 53–60.

Koivisto, Juha & Haverinen, Riitta (2006). Systemaattiset tutkimuskatsaukset vaikuttavuuden arvioinnin välineenä sosiaalialalla. Arvioinnin teemanumero. *Hallinnon tutkimus* 25 (3), 108–126.

Koivusalo, Markku (2005) Elämän hallitseminen. Kristillisestä tottelevaisuudesta laskelmoiviin talous-subjekteihin. *Tiede ja Edistys* 30 (4), 355–379.

Korteniemi, Pertti (2006) Kokemuksia sosiaalityön arvioinnista Helsingissä. *FinSoc Sosiaalialan menetelmien arviointi* (1), 24–28.

Kortteinen, Matti & Elovainio, Marko (2006) Miten auttaa huono-osaisia? Julkaisussa Kautto, Mikko (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi*. Helsinki: Stakes, 329–343.

Koskiaho, Briitta (1969) Elintason osatekijöiden kasautumisesta ja elintason vaikuttavista tekijöistä Länsi-Euroopassa. *Acta Universitatis Tamperensis* A 30. Tampere: Tampereen yliopisto.

Koskiaho, Briitta (1997) Mikä evaluaatiotutkimus? *Janus* 5 (4), 431–436.

Koskiaho, Briitta (1990) Ohi, läpi ja reunojen yli. Tutkimuksenteon peruskysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus.

Koskiaho, Briitta (toim.) (1966) Sosiaalisuunnittelu – sosiaalipolitiikka. Raportti sosiaalisuunnittelun seminaarista, joka pidettiin 30.8.–4.9.1965 Tuusulan kunnallisopistossa. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Kröger, Teppo (1997) Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. *Acta Universitatis Tamperensis* 561. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus (2000) Yleiskirje 15/2000. Helsinki: Kunnallinen työmarkkinalaitos.

Kuntalaki 173.1995/365.

Kurunmäki, Liisa & Lapsley, Irvine & Melia, Kath (2003) Accountingization v. legitimation: A comparative study of the use of accounting information in intensive care. *Management of accounting research* 14 (2), 112–139.

Kusch, Martin (2002) *Knowledge by agreement*. Oxford: Clarendon Press.

Kusch, Martin (1993) *Tiedon kentät ja kerrostumat*. Oulu: Kustannus Pohjoinen.

Kuula, Arja (1999) *Toimintatutkimus: kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä*. Tampere: Vastapaino.

Kuusela, Pekka (2001) Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi. Realistisen sosiaalitie-teen ja arvioinnin näkökulma. Kuopion yliopiston selvityksiä E, Yhteiskuntatieteet 30. Kuopio: Kuopion yliopisto, sosiaalitieteiden laitos.

Kuusela, Pekka (2005) *Realistinen toimintatutkimus? Toimintatutkimus, työorganisaatiot ja realismi. Raporttisarja 2*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Kuusela, Pekka & Niiranen, Vuokko (2006) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Kuopio: Unipress.

Kuusi, Eino (1927/2001) *Kansantalous- ja sosialipolitiikka tieteenä. Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja* 29, 175–198. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) *Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan*. Helsinki: Gaudeamus, 197–214.

Kuusi, Eino (1931a) *Sosiaalipolitiikka I*. Porvoo: WSOY.

Kuusi, Eino (1931b) *Sosiaalipolitiikka II*. Porvoo: WSOY.

Kuusi, Eino (1914) Talvityöttömyys, sen esiintyminen, syyt ja ehkäisytöimenpiteet Suomen suurimmissa kunnissa. Kansantaloudellisen yhdistyksen taloustieteellisiä tutkimuksia. Tampere: Isak Julinin kirjapaino.

Kuusi, Pekka (1956) Alkoholijuomien käyttö maaseudulla. Kokeellinen tutkimus alkoholijuomien käytöstä eräissä maalaiskunnissa ja kauppaloissa. Väkijuomakysymyksen tutkimussäätiön julkaisuja 3. Helsinki: Väkijuomakysymyksen tutkimussäätiö.

Kuusi, Pekka (1963) 60-luvun sosiaalipoliittika. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Neljäs painos (1. painos 1961). Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Kuusi, Pekka (1961) Mietteitä suunnitelmallisen yhteiskuntapolitiikan vaiheilta. Julkaisussa Heikki Waris ja 15 tohtoria. Juhlakirja Heikki Wariksen täyttäessä 60 vuotta 25.10.1961. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 7. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 153–159.

Kuusi, Pekka (1966) Sosiaalisuunnittelun vaiheet. Julkaisussa Koskiahon, Briitta (toim.) Sosiaalisuunnittelu – sosiaalipoliittika. Raportti sosiaalisuunnittelun seminaarista, joka pidettiin 30.8.–4.9.1965 Tuusulan kunnallisopistossa. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 28–37.

Kääriäinen, Juha (1989) Evaluaatiotutkimuksen perinteestä ja suomalaisen sosiaalihuollon vaikuttavuuden arviointimahdollisuuksista. Julkaisussa Kääriäinen, Juha & Iivari, Juhani, Sosiaalihuolto maailmanparantajana? Vaikuttavuustutkimuksen ongelmasta sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon julkaisuja 4. Helsinki: Sosiaalihuolto, 1–49.

Kääriäinen, Juha & Iivari, Juhani (1989) Sosiaalihuolto maailmanparantajana? Vaikuttavuustutkimuksen ongelmasta sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon julkaisuja 4. Helsinki: Sosiaalihuolto.

Laaksovirta, Sirkka (1970) Henkilökohtaisen huollon tuloksellisuuden mittaus kirkon perheneuvontatyössä. Tutkimuksia 12. Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalipoliittikan laitos.

Laaksovirta, Sirkka (1982) Sydäninfarktipotilaan kuntoutusura erityisesti sosiaalihuollon näkökulmasta tarkasteltuna. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja AL: 20. Turku: Kansaneläkelaitos.

Laaksovirta, Sirkka (1979) Sydäninfarktipotilaan sosiaalisista ongelmista ja kuntoutuksen tuloksellisuudesta. Arviointitutkimus. Sosiaalipoliittika 1979. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Oulu: Kirjapaino Osakeyhtiö Kaleva, 115–152.

Laforest, Rachel & Orsini, Michael (2005) Evidence-based engagement in the voluntary sector: Lesson from Canada. *Social Policy & Administration* 39 (5), 481–497.

Laitinen, Reeta (1995) Yksityisten sosiaalipalvelujen laatu. Julkaisussa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja 179. Helsinki: Stakes, 99–106.

Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta 1982/677.

Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta 19.12.2003/1216.

Laki yliopistolain muuttamisesta 30.4.2004/715.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994/468.

Lallukka, Tea (2005) Pitkän aikavälin lähestymistapa sydän- ja verisuonitautien ehkäisyyn ja kuntoutukseen. Kevätkokous Leuvenissa 7–10.4.1005. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 42 (3), 255–257.

Lamont, Michèle & Thévenot, Laurent (2000) *Rethinking comparative cultural sociology. Repertoires of evaluation in France and United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lampinen, Osmo (1992) The utilization of social research in public policy. *Suomen Akatemian julkaisuja* 4. Publications of the Academy of Finland 4. Helsinki: VAPK-kustannus.

Lampinen, Osmo (1985) Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen poliittishallinnollisessa päätöksenteossa. (Lisensiaattitutkimus.) Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalipoliitikan laitos.

Lampinen, Osmo (2002) Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen asema hallinnossa ja päätöksenteossa. *Tiedepoliitikka* 27 (2), 15–21.

Lanu K. E. (1956) Poikkeavan alkoholikäyttäytymisen kontrolli. Kokeellinen tutkimus muodollisen kontrollin vaikutuksesta alkoholikäyttäytymiseen. *Väkijuomakäytymyksen tutkimussäätiön julkaisuja* 2. Helsinki: Väkijuomakäytymyksen tutkimussäätiö.

Lash, Scott (2002) Foreword: Individualization in a non-linear mode. *Julkaisussa Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth, Individualization. Institutionalized individualization and its social and political consequences*. London: Sage Publications, vii–xiii.

Latour, Bruno (1999) *Pandora's hope. Essays on the reality of science studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Latour, Bruno (1987) *Science in action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Latour, Bruno (1993) *We have never been modern*. Essex: Pearson Education.

Lee, Phil & Raban, Colin (1988) *Welfare theory and social policy. Reform or revolution?* London: Sage Publications.

Leeuw, Frans L. (2002) Evaluation in Europe 2000: Challenges to a growth industry. *Evaluation* 8 (1), 5–12.

Leeuw, Frans L. (1997) Solidarity between public sector organizations. The problem of social cohesion in the asymmetric society. *Rationality and Society* 9 (4), 469–488.

Lehtelä, Kirsi-Marja (2006) Sosiaali- ja terveysalan ajantieto 2002–2006. Julkaisussa Kautto, Mikko (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi*. Helsinki: Stakes, 138–159.

Lehto, Juhani (1991) Juoppojen professionaalinen auttaminen. *Tutkimuksia* 1. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus.

Lehtonen, Heikki & Pietilä, Veikko (1979) Sosiaalipolitiikan arvojen ja tavoitteiden tutkimisen edellytyksiä. *Sosiaalipolitiikka 1979*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Oulu: Kirjapaino Osakeyhtiö Kaleva, 34–47.

Lehtonen, Turo-Kimmo (2003) Historiallisesta ontologiasta. *Tiede & Edistys* 28 (1), 1–11.

Le Grand, Julian (2003) *Motivation, agency and public policy. Of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford: Oxford University Press.

Leiman, Mikael (2004) Vaikuttavuustutkimuksen pulmallisuus psykoterapiassa. *Duodecim* 120, 2645–2653.

Lindqvist, Tuija (1999) Evaluaation uskottavuus. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Lindqvist, Tuija & Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus, 106–118.

Lindqvist, Tuija (1996) Miten tukea selviytymistä? Sosiaali-tykkurssien evaluaatiotutkimus. (Sosiaalipolitiikan lisensiaatintutkimus.) Helsinki: Helsingin yliopisto.

Lumijärvi, Ismo (1990) Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa. 3. uudistettu painos. *Tutkimuksia* 133, *Hallintotiede* 6. Vaasa: Vaasan korkeakoulu.

Lumijärvi, Ismo (1994a) Laadun arviointi sosiaali- ja terveydenhuoltoalan palveluysiköissä. *Tutkimuksia* 186, *Hallintotiede* 17. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lumijärvi, Ismo (1999) Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Lumijärvi, Ismo (1994b) Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveydenhuoltoalan palveluysiköissä. Käsitteellisiä tarkennuksia ja sovellusesimerkkejä. *Tutkimuksia* 187, *Hallintotiede* 18. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (2000) Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudeamus.

Lundqvist, Lennard (1976) Några synpunkter på begreppet politisk planering. Statsvetenskaplig tidskrift 78 (2), 121–139.

Lyotard, Jean-François (1985) Tieto postmodernissa yhteiskunnassa. Tampere: Vastapaino.

Lähdesmäki, Kirsi (2003a) Lectio praecursoria: New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Hallinnon tutkimus 22 (3), 283–284.

Lähdesmäki, Kirsi (2003b) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskuksellisen reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia, Hallintotiede 113. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lääninhallituslaki 10.1.1997/22.

Maailman paras julkisen sektori (1993) Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Loppuraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Painatuskeskus.

MacIntyre, Alasdair (2004) Hyveiden jäljillä. Moraaliteoreettinen tutkimus. Helsinki: Gaudeamus.

Malmi, Teemu & Peltola, Jukka & Toivanen, Jouko (2002) Balanced Scorecard – Rakenna ja sovelta tehokkaasti. Helsinki: Talentum.

Mark, Melvin M. & Henry, Gary T. & Julnes, George (2000) Evaluation. An integrated framework for understanding, giding, and improving public and nonprofit policies and programs. San Francisco: Jossey-Bass, Wiley.

Matthies, Aila-Leena (1994) Kehittämistyön dynamiikka – mikä suuntaa katseen ja kuka rajaa kuulon. Julkaisussa Lindqvist, Tuija & Rajavaara, Marketta (toim.) Kehittämistyö itseanalyysiin. Täydennyskoulutusjulkaisuja 8. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskusraportteja 147. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus ja koulutuskeskus, Stakes, 25–30.

Matthies, Aila-Leena (1990) Vaihtoehtoinen sosiaalityö Suomessa. Helsinki: Hanki ja jää.

Meklin, Pentti (2001) Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Julkaisussa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.) Tulos, normi, tilivelvollisuus. Tampere: Tampere University Press, 91–117.

Meklin, Pentti (2002) Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Edita, Hallinnon kehittämiskeskus.

Melleri, Arto (1991) Elävien kirjoissa. Helsinki: Otava.

Meltti, Tero (2002) Sosiaalityö Januksessa: sukupolvia, fraktaaleja ja rajanylittäjiä. Tieteellinen keskustelu vuosina 1992–2001. (Pro gradu -tutkielma.) Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos.

Merrien, François-Xavier (1998) Governance and modern welfare states. *International Social Science Journal* 50 (155), 57–68.

Milgram, Stanley (1974) *Obedience to authority: An experimental view*. London: Tavistock.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1990) Governing economic life. *Economy and Society* 19 (1), 1–31.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1993) Governing economic life. Julkaisussa Gane, Mike & Johnson, Terry (eds.) *Foucault's new domains*. London: Routledge, 75–105.

Mills, C. Wright (1982) *Sosiologinen mielikuvitus*. Helsinki: Gaudeamus.

Mullen, Edvard J. (2004) Evidence-based practice in a social work context – the United States case. (Näyttöön perustuva sosiaalityö Yhdysvalloissa.) *FinSoc Working Papers* 2. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health (Stakes).

Munro, Rolland (1995) Governing the new province of quality: Autonomy, accounting and the dissemination of accountability. Julkaisussa Wilkinson, Adrian & Willmott, Hugh (eds.) *Making quality critical: New perspectives on organizational change*. London: Routledge, 127–155.

Murto, Lasse (1997) Evaluaatiotutkimuksellako päihdehuoltoon lisää tehoa? *Janus* 5 (4), 416–420.

Murto, Lasse (1995) Päihdeongelmasta, sen hoidosta ja hoidon laadusta. Julkaisussa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) *Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja* 179. Helsinki: Stakes, 117–128.

Myllykangas, Markku & Kukkonen, Jarmo (2006) *Priorisointi terveydenhuollossa*. Helsinki: Talentum Media.

Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.) (2001) *Tulos, normi, tilivelvollisuus*. Tampere: Tampere University Press.

Mälkiä, Esko & Alaranta, Hannu & Heinonen, Ari & Häkkinen, Arja & Kauranen, Kari & Kujala, Urho & Kuukkanen, Tiina & Nevala, Nina & Satka, Jari & Ylinen, Jari (2004) Fyysiseen aktiivisuuteen perustuvan fysioterapian ja kuntoutuksen näytön tarkastelua. *Kuntoutus* 27 (1), 4–21.

Mäntysaari, Mikko (1995) Laadun kehittämisen ristiriidat. Julkaisussa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) *Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja* 179. Helsinki: Stakes, 69–84.

Mäntysaari, Mikko (1999) Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Julkaisussa Eräsaari, Risto & Lindqvist, Tuija & Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus, 7–14.

Mäntysaari, Mikko (1991) *Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia* 51. Tampere: Vastapaino.

Mäntysaari, Mikko (1990) Suomalainen sosiaalityön tutkimus esittäytyy. Sosiaalipoliitikka 1990. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja 15 (2), 7–9.

Mäntysaari, Mikko & Maaniittu, Maisa (1995) Ajankohtaistuva laatu. Julkaisussa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja 179. Helsinki: Stakes, 11–18.

Mäntysaari, Mikko & Pösö, Tarja (2005) Reino Salo – suomalaisen sosiaalityön tutkimuksen uranuurtaja? Janus 13 (4), 385–402.

Mäntysaari, Mikko & Rostila, Ilmari (1997) Vaikutus tai kuolema? Janus 5 (4), 369–370.

Määttä, Seppo (2000) Tasapainoinen menestysstrategia. Balanced Scorecardin tuolle puolen. Helsinki: Infoviestintä.

Määttä, Seppo & Ojala, Timo (1999) Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus, Valtiovarainministeriö. Helsinki: Editia.

Naschold, Frieder (1995) The modernization of the public sector in Europe: A comparative perspective on the Scandinavian experience. Labour Policy Studies 93. Helsinki: Finnish Ministry of Labour.

Neave, Guy (1998) The evaluative state reconsidered. European Journal of Education 33 (3), 265–284.

Newburn, Tim (2001) What do we mean by evaluation? Children & Society 15 (5), 5–13.

Newman, Jane (2001) Modernising governance. London: Sage Publications.

Niemelä, Heikki (1994) Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Nieminen, Armas (1980) Eino Kuusi hallintomiehenä, sosiaalipoliitikan opettajana ja korkeakoulun rehtorina. Sosiaalipoliitikka 1980. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Viides vuosikerta. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 183–186.

Nieminen, Armas (1955) Mitä on sosiaalipoliitikka? Tutkimus sosiaalipoliitikan käsitteen ja järjestelmän kehityksestä. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Nieminen, Armas (1982) Sosiaalipoliitikan opetuksen vakiintumisesta Suomessa akateemisena oppiaineena. Sosiaalipoliitikka 1982. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 7–18.

Nieminen, Armas (1966) Sosiaalisuunnittelun käsite. Julkaisussa Koskiahon, Briitta (toim.) Sosiaalisuunnittelu – sosiaalipoliitikka. Raportti sosiaalisuunnittelun seminaarista, joka pidettiin 30.8.–4.9.1965 Tuusulan kunnallisopistossa. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 16–28.

Nieminen, Armas (1981) Tieteen ja käytännön suhteesta. Sosiaalipolitiikka 1981. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja. Kuudes vuosikerta. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 7–12.

Niiniluoto, Ilkka (2001) Julkisuusperiaate ja tutkimustulosten salailu. Tieteessä tapahtuu 2. Saatavissa: <<http://www.ts.fi/ttapaht/012/niiniluoto.htm>> [luettu 11.1.2006].

Niiniluoto, Ilkka (2002) Tieteen tunnuspiirteet. Julkaisussa Karjalainen, Sakari & Launis, Veikko & Pelkonen, Risto & Pietarinen, Juhani (toim.) Tutkijan eettiset valinnat. Helsinki: Gaudeamus, 30–41.

Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (toim.) (2005a) Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. KARTUKE-tutkimuksia 3. Jyväskylä: PS-kustannus.

Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo & Meklin Pentti & Varila Juha (2005b) Miten arvioida kuntapalvelujen tuloksellisuutta? KARTUKE-tutkimuksen lähtökohdat, metodologiset sitoumukset ja tavoitteet. Julkaisussa Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (toim.) Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. KARTUKE-tutkimuksia 3. Jyväskylä: PS-kustannus, 11–47.

Noordegraaf, Mirko & Abma, Tineke (2003) Management by measurement? Public management practices adminst ambiguity. Public Administration 81 (4), 253–872.

Nowotny, Helga & Scott, Peter & Gibbons, Michael (2004) (1. painos 2001) Re-thinking science. Knowledge and the public in an age of uncertainty. Cambridge: Polity Press.

Nykysuomen sanakirja (2002) Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Nykänen, Pekka (1988) Yhteiskuntasuunnittelu ja uusi yleiskatsauksettomuus. Suunnitteluoptimismista ambivalenttiin pessimismiin. Sosiaalipolitiikka 1987. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 65–79.

Näsänen, Merja (1998) Arviointitutkimuksesta suomalaisessa sosiaalihuollossa – asiantuntijahaastatteluja. FinSoc työpapereita 1. Helsinki: Stakes.

Oakley, Ann (2000) Experiments in knowing. Gender and method in the social sciences. New York: New Press.

Oakley, Ann (2002) Social science and evidence-based everything: the case of education. Educational Review 54 (3), 277–286.

O'Malley, Pat (2000) Uncertain subjects, risks, liberalism and contract. Economy and Society 29 (4), 460–484.

Ojanen, Sinikka (1996) (toim.) Tutkiva opettaja. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Osborne, Thomas (2004) On mediators: intellectuals and the ideas trade in the knowledge society. *Economy and Society* 33 (4), 430–447.

Osenius, Johanna (2004) Kehittävä arviointi valtionhallinnossa. *Hallinto* 45 (4), 29.

Oxford Dictionary of Sociology (2005) Oxford: Oxford University Press.

Paasio, Petteri (2003) Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. *FinSoc työpapereita* 3. Helsinki: Stakes.

Pakkasvirta, Jussi (2004) Monitiede vai monta tiedettä? Näkökulmia poikkitieteelliseen kulttuuri-, yhteiskunta- ja aluetutkimukseen. Helsinki: Helsingin yliopisto, Renvall-instituutti. Saatavissa: <http://www.helsinki.fi/hum/renvall/monitieteisyys/3maaritelmiä.html> [luettu 8.6.2004].

Palvelevampaan hallintoon. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta (1990) Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet (2003) Työryhmämuistioita 2. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Patomäki, Heikki (2005) Yliopisto Oyj. Helsinki: Gaudeamus.

Patton, Michael Q. (1997) Utilization-focused evaluation. The new century text. Third printing. Thousand Oaks: Sage Publications.

Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) Realistic evaluation. London: Sage.

Pekonen, Kyösti (2003) Hallitseminen. Julkaisussa Hyvärinen, Matti & Kurunmäki, Jussi & Palonen, Kari & Pulkkinen, Tuija & Stenius, Henrik (toim.) *Käsitteet liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 117–166.

Pekonen, Kyösti (1995) Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628.

Pierre, Jon & Peters, Guy B. (2000) Governance, politics and the state. Houndsmills: MacMillan Press.

Pierson, Paul (ed.) (2001) The new politics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press.

Pillinger, Jane (2001) Quality in social public services. Europe foundation for the improvement of living and working conditions. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Saatavissa: <http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/2001/127/en/1/ef00127en.pdf>.

Pitkänen, Eero (1980) Julkisyhteisöjen laskentatoimi. *Ekonomia* 61. Espoo: Weilin & Göös.

Pohjola, Anneli (1997) *Evaluatitotutkimuksen sidoksia*. *Janus* 9 (4), 421–426.

Pollitt, Christopher (1997) *Trajectories and options: An international perspective on the implementation of Finnish public management reforms*. Helsinki: Ministry of Finance.

Porter, Theodore M. (1995) *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Power, Michael (1994) *The audit explosion*. London: Demos.

Power, Michael (1997a) *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Power, Michael (1997b) *From risk society to audit society*. *Soziale Systeme* 3 (1), 3–21.

Prior, Lindsay (1989) *Evaluation research and quality assurance*. Julkaisussa Gubrium, Jaber F. & Silverman, David (eds.) *The politics of field research. Sociology beyond enlightenment*. London: Sage Publications, 132–149.

Professori Reino Salon painetut julkaisut (1981) Julkaisussa Kuotola, Urpo (toim.) *Sosiaalihuollon näköaloja*. *Acta Universitatis Tamperensis A* 127. Tampere: Tampereen yliopisto, 166–168.

Purola, Tapani (1987) *Vaikuttavuuden arvioinnista sosiaalihuollossa. Näkökohtia suunnittelun ja evaluatation tasoista ja tavoista*. Julkaisussa Purola, Tapani & Urponen, Kyösti & Sintonen, Harri, *Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa*. *Sosiaalihuollon julkaisuja* 18. Helsinki: Sosiaalihuollon keskus, 2–33.

Purola, Tapani & Kalimo, Esko & Sievers, Kai & Nyman, Kauko (1967) *Sairastavuus ja lääkintäpalvelusten käyttö Suomessa ennen sairausvakuutusta*. *Kansaneläkelaitoksen julkaisuja A: 1*. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Purola, Tapani & Kalimo, Esko & Nyman, Kauko & Sievers, Kai (1971) *Sairausvakuutus, sairastavuus ja lääkintäpalvelusten käyttö*. *Kansaneläkelaitoksen julkaisuja A: 7*. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Purola, Tapani & Urponen, Kyösti & Sintonen, Harri (1987) *Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa*. *Sosiaalihuollon julkaisuja* 18. Helsinki: Sosiaalihuollon keskus.

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987. Saatavissa: <<http://www.valtioneuvosto.fi/>> [luettu 17.10.2005].

Pöysti, Tuomas (1999) *Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue*. *Forum iuris*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Raatikainen, Panu (2004) *Ihmistieteet ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus.

Rabinow, Paul (1997) Introduction. The history of systems of thought. Julkaisussa Rabinow, Paul (ed.) Michel Foucault. Ethics, subjectivity and truth. New York: New Press, XI–XLII.

Rajavaara, Marketta (1999) Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Lindqvist, Tuija & Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 31–53.

Rajavaara, Marketta (1995a) Forskning i socialpolitik och socialt arbete i Finland. Nordisk Socialt Arbeid (1), 56–62.

Rajavaara, Marketta (1998) Halu, tarve, palvelutarve – lähtökohtia palvelutarpeiden arviointiin. Julkaisussa Rajavaara, Marketta (toim.) Työtä, eläkettä vai työttömyyttä? Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantalutkimuksen osaraportti 4. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 37. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 65–93.

Rajavaara, Marketta (2001a) Kokeellinen arviointi tietämisen tapana. Kirja-arvostelu. FinSoc News (1), 13–15.

Rajavaara, Marketta (1995b) Laatureformit ja sosiaalialan ammattilaiset. Julkaisussa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja 179. Helsinki: Stakes, 27–39.

Rajavaara, Marketta (1997). Professionals and quality initiatives in health and social services. Julkaisussa Evers, Adalbert & Haverinen, Riitta & Leichsenring, Kai & Wistow, Gerald (eds.) Developing quality in personal social services. Concepts, cases and comments. Aldershot: Ashgate, 83–94.

Rajavaara, Marketta (2001b) Realistisen arviointiotteen mahdollisuudet. Julkaisussa Järvikoski, Aila & Härkäpää, Kristiina & Nouko-Juvonen, Susanna (toim.) Tutkimuksia 69. Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Helsinki: Kuntoutussäätiö, 54–68.

Rajavaara, Marketta (1992) Tavallisesta perheestä tapaukseksi. Sosiaalitoimiston asiakastyö arvioinnin kohteena. (Sosiaalipolitiikan lisensiaatitutkimus 1991.) Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Rajavaara, Marketta (1993) Tuliko tutkivasta sosiaalityöstä mitään? Janus 1 (1), 26–32.

Rajavaara, Marketta (2005) Tutkivasta sosiaalityöstä sosiaalialan osaamiskeskuksiin. Julkaisussa Satka, Mirja & Karvinen-Niinikoski, Synnöve & Nylund, Marianne & Hoikkala, Susanna (toim.) Sosiaalityön käytäntötutkimus. Helsinki: Palmenia-kustannus, 47–72.

Rajavaara, Marketta (2006a) Vaikuttavuuden tietokulttuurit. Arvioinnin teemanumero. Hallinnon tutkimus 25 (3), 81–91.

Rajavaara, Marketta (2006b) Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Helsinki: Kela.

Rajavaara, Marketta (toim.) (2000) Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantatutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54. Helsinki: Kela.

Rakenteellisen sosiaalityön työryhmän muistio (1985) Työryhmämuistio 34. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan ministeriö.

Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) (2006) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus.

Rauhala, Urho (1973) Sosiaalitutkimus ja sosiaalihuolto keskusviraston tutkimuksen kannalta. Julkaisussa Sosiaalitutkimus ja käytäntö – seminaariraportti. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 10–11.

Raunio, Antti (1999) Suurten kirkkokuntien sosiaalieettinen opetus. Julkaisussa Hallamaa, Jaana (toim.) Rahan teologia ja Euroopan kirkot: lopun ajan sosiaalietiikka. Puheenvuoroja, Sitra 216. Jyväskylä: Atena, 33–121.

Raunio, Kyösti (1983) Hyvinvointi ja taloudelliset muutokset. Tutkimus suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnin sisällöstä ja taloudellisten muutosten hyvinvointivaikutuksista vuosina 1950–1977. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 41. Turku: Kirja- ja offsetpaino Grafia.

Raunio, Kyösti (1999) Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Kyösti (1986) Sosiaalipoliittikan peruskysymyksiä. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Avoin korkeakouluopetus.

Raunio, Kyösti (1995) Sosiaalipoliittikan lähtökohdat. Helsinki: Gaudeamus.

Redner, Harry (2001) Science and politics: a critique of scientific conceptions of knowledge and society. *Social Science Information* 40 (4), 515–544.

Repositioning quality assurance and accreditation in Australian higher education (2000) Department of Education, Training and Youth Affairs, University of New England. Saatavissa: <http://www.dest.gov.au/archive/highered/eippubs/eipoo_2/fullcopyoo:2.pdf> [luettu 29.12.2006].

Ricoeur, Paul (2005) Arvostelemisesta tekona. Niin & Näin Filosofinen aikakauslehti 12 (2), 71–74.

Riihinen, Olavi (1987) Hyvinvointiteorioista. Sosiaalinen aikakauskirja 81 (5–6), 7–18.

Riihinen, Olavi (1992) Johdanto. Julkaisussa Riihinen, Olavi (toim.) Sosiaalipoliittikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Sitra. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 1–27.

- Riihinen, Olavi (1980) Sosiaalipoliittisen tutkimuksen painopistesuuntia ja kehitysnäkymiä. Sosiaalipoliittikka 1980. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja. Viides vuosikerta. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 5–16.
- Rinne, Risto & Simola, Hannu (2005) Koulutuksen ylikansalliset paineet ja yliopistojen uusi hallinta. Tiede & Edistys 30 (1), 6–26.
- Robson, Colin (2001) Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Helsinki: Tammi.
- Rodrigues, Maria João (2003) European policies for a knowledge economy. Cheltenham: Edward Elgar.
- Roinila, Tarja (2003) Gaston Bachelard, tilan ja poetiikan filosofi. Julkaisussa Bachelard, Gaston, Tilan poetiikka. Helsinki: Kustannusyhtiö Nemo, 7–30.
- Roos, J. P. (1973) Welfare theory and social policy. A study in policy science. Commentationes Scientiarum Socialium 4. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica.
- Roos, J. P. & Riikonen, Heikki (1978) Demokratia, osallistuminen ja demokraattinen suunnittelu. Sosiaalipoliittikka 1978. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Kolmas vuosikerta. Oulu: Kirjapaino Osakeyhtiö Kaleva, 95–133.
- Roos, J. P. & Sipilä, Jorma (1970) Pääkirjoitus. Sosiologia 7 (5), 257–258.
- Rose, Nikolas (1996) The death of the social? Re-figuring the territory of government. Economy and Society 25 (3), 327–356.
- Rose, Nikolas (1999) Governing the soul. The shaping of the private self. Second edition. London: Free Association Books.
- Rose, Nikolas (2000) Powers of freedom. Reframing political thought. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas & Miller, Peter (1991) Political power beyond the state: Problematics of government. (Unpublished.)
- Rossi, Peter H. & Freeman, Howard E. & Lipsey, Mark W. (1999) Evaluation. A systematic approach. Sixth edition. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Rostila, Ilmari (2001) Realistinen arviointitutkimus toimintamallin kehittämistyössä. Julkaisussa Järvikoski, Aila & Härkäpää, Kristiina & Nouko-Juvonen, Susanna (toim.) Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Tutkimuksia 69. Helsinki: Kuntoutussäätiö, 35–53.
- Rostila, Ilmari & Mäntysaari, Mikko (1997) Tapauskohtainen evaluaatio sosiaalityössä – menetelmän rajat ja mahdollisuudet. Janus 5 (4), 398–415.

Rothstein, Bo (2000) *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, Bo (2005) *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ruohonen, Markku (1987) Tutkiminen ja kehittäminen sosiaalitoimen arkipäivää. *Sosiaaliturva* 75 (21), 1159–1160.

Saari, Juho (toim.) (2006) *Historiallinen käänne*. Helsinki: Gaudeamus.

Salavuo, Kari (1988) Pekka Kuusi tutkijana ja yhteiskuntapoliitikkona. *Sosiaalipolitiikka* 1987. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 7–11.

Salavuo, Kari (1969) Taloudellisen tason asteikko elintason mittana: Tutkimus taloudellisen tason asteikon soveltuvuudesta palkansaajien ja pienviljelijöitten elintason mittaamiseen ja vertailuun. *Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia* 17. Porvoo, Helsinki: WSOY.

Salminen, Ari (2004) *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.

Salminen, Kari (1993) *Pension schemes in the making. A comparative study of the Scandinavian countries*. Studies 2. Helsinki: The Central Pension Security Institute.

Salo, Reino (1959) Alaikäisten antisosiaalisen kehityksen syyt ja varhaiset oireet. *Kunnallinen lastensuojelutyö sosiaalisen sopeutumisen kasvattajana*. Vaasa: Vaasan kirjapaino.

Salo, Reino (1956) *Kunnallinen lastensuojelutyö sosiaalisen sopeutumisen kasvattajana. Tutkimus Vaasan kaupungissa vuosina 1924–1952 suoritetun lakisääteisen lastensuojelutyön tuloksista*. (English Summary: *Municipal child welfare work as promoter of social adjustment*.) Vaasa: Vaasan kirjapaino.

Sandberg, Åke (1982) Från aktionsforskning till praxisforskning. *Sociologisk forskning* 19 (2–3), 80–89.

Sanderson, Ian (2003) Is it 'what works' that matters? Evaluation and evidence-based policy making. *Research Papers in Education* 18 (4), 331–345.

Satka, Mirja & Pohjola, Anneli & Rajavaara, Marketta (2003) *Vaikututtamisen vaihtuvat tulokset*. Julkaisussa Satka, Mirja & Pohjola, Anneli & Rajavaara, Marketta (toim.) *Sosiaalityö ja vaikuttaminen*. SoPhi 76. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 7–29.

Sauli, Hannele & Simpura, Jussi (2004) Auttaako indikaattoriaalto tietotulvassa. *Hyvinvointikatsaus* (1), 2–5.

Sauli, Hannele & Simpura, Jussi (2005) *Hyvinvoinnin käsite pohjoismaisen tilastollisen elinolotutkimuksen historiassa*. *Janus* 13 (1), 5–20.

- Saurama, Erja (2002) *Vastoin vanhempien tahtoa. Tutkimuksia 7*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Schatzki, Theodore R. & Knorr Cetina, Karin & von Savigny, Eike (eds.) (2001) *The practice turn in contemporary theory*. London: Routledge.
- Schwandt, Thomas A. (1997) Evaluation as practical hermeneutics. *Evaluation* 3 (1), 69–83.
- Schwandt, Thomas A. (2005) The centrality of practice to evaluation. *American Journal of Evaluation* 26 (1), 95–105.
- Scotti, Susan (2004) Moving from performance measurement to performance management. Julkaisussa *Changes in the structure and organisation of social security administration*. International Social Security Association, International Conference, Kraków 3.–4.6.2004.
- Scriven, Michael (1997) Evaluation: The state of the art. Conference in Stockholm 24.–26.4.1997. *Evaluation as a Tool in the Development of Social Work Discourse*. Stockholm: The National Board of Health and Welfare, Centre for Evaluation of Social Services.
- Scriven, Michael (1991) *Evaluation thesaurus*. Fourth edition. Newbury Park, CA: Sage.
- Self, Peter (1993) *Government by the market? The politics of public choice*. Houndsmills: Macmillan.
- Seppänen, Paavo (1964) Sosiaalisen tutkimustoimiston muuttaminen Sosiaalitutkimuslaitokseksi. *Sosiaalivakuutus* (1), 4–9.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (1999a) Kehittämistyö ja arviointi. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Lindqvist, Tuija & Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus, 90–105.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (1999b). Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. *Tutkimuksia* 104. Helsinki: Stakes.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (2003) *Prosessiarviointi kehittämissuorituksissa. Opas käytäntöihin*. FinSoc Työpapereita 1. Helsinki: Stakes.
- Shadish, William R. Jr. & Cook, Thomas D. & Leviton, Laura C. (1991) *Foundations of program evaluation. Theories of practice*. Newbury Park: Sage Publications.
- Shore, Chris & Wright, Susan (2000) Coercive accountability. The rise of audit culture in higher education. Julkaisussa Strathern, Marilyn (ed.) *Audit cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. London: Routledge, 57–89.
- Siltala, Juha (2004) *Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun*. Helsinki: Otava.

Silvennoinen-Nuora, Leena & Lumijärvi, Ismo & Sihvonen, Maarit (2005) Strategiatyö ja tasapainotettu mittaristo. Julkaisussa Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (toim.) Kuntapalvelujen tulokellisuuden arviointi: tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. KARTUKE-tutkimuksia 3. Jyväskylä: PS-kustannus, 65–83.

Simola, Hannu (2006) Suoritusarviointi ei sovi yliopistoon. Helsingin Sanomat, Sunnuntaidebatti 12.3.2006, D 5.

Simola, Hannu & Rinne, Risto (2006) Koulutuksen laadun arvioinnin yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimisesta. Arvioinnin teemanumero. Hallinnon tutkimus 25 (3), 66–80.

Simola, Hannu & Rinne, Risto (2004) Laatuvalankumous, arviointiteollisuus ja korkeakoulut. Kasvatus 35 (3), 330–341.

Sinfield, Adrian (2000) Managing social security for what? And for whom? EISS Conference in Göteborg, 6.–10.9.2000. (Moniste.)

Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1994) Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisu, Yhteiskuntatieteet 22. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Sintonen, Harri (1981) An approach to economic evaluation of actions for health. A theoretic-methodological study in health economics with special reference to Finnish health policy. Sosiaalisia erikoistutkimuksia SVTXXXII:74. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tutkimusosasto.

Sintonen, Harri (1987) Sosiaalihuollon vaikuttavuusprojekti. Sosiaalipolitiikan ja erityisesti sosiaalihuollon arviointi metodologisten kysymysten mm. kustannushyötyanalyysin näkökulmasta. Julkaisussa Purola, Tapani & Urponen, Kyösti & Sintonen, Harri, Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollituksen julkaisu 18. Helsinki: Sosiaalihuollitus, 78–119.

Sintonen, Harri & Pekurinen, Markku (2006) Terveystaloustiede. Helsinki: WSOY.

Sipilä, Jorma (1995) Ylhäältä alas vai alhaalta ylös? Julkaisussa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadun kehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja 179. Helsinki: Stakes, 21–25.

Sipilä, Jorma (1989) Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Sjöblom, Stefan (2006) Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Julkaisussa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 71–86.

Skocpol, Theda & Rueschemeyer, Dietrich (1996) Introduction. Julkaisussa States, social knowledge, and the origins of modern social policies. Princeton, NJ: Princeton University Press, 3–13.

Smith, Nick L (1995) The influence of societal games on the methodology of evaluative inquiry. New Directions in Program Evaluation 68 (Winter), 5–14.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminnan ja talouden ohjaustyöryhmän muistio (2005) Työryhmämuistioita 19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle (2004) Tarkastuskertomus 78. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Sosiaaliturvan suunta 2005–2006 (2006) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaaliturvan tutkimus (1967) Sosiaalivakuutus (9–10), 41–42.

Sosiaalitutkimuskomitean mietintö (1964) Komiteamietintö A 3. Helsinki: Valtioneuvosto.

Star, Susan Leigh & Griesemer, James R. (1989) Institutional ecology, 'Translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology. *Social Studies of Science* 3 (19), 1907–1939.

Stark, David (2000) For a sociology of worth. Working Papers Series. New York: Center on Organizational Innovation. Saatavissa: <http://www.coi.columbia.edu/pdf.stark_fsw.pdf> [luettu 15.12.2005].

Stolpe, Klaus & Ståhlberg, Krister (red.) (1992) Professioner, politik och förvaltning. Åbo: Åbo Akademi, Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning.

Stolte-Heiskanen, Veronica (1992) Sosiologia vakiintuneena tieteenä. Julkaisussa Alapuro, Risto & Alestalo, Matti & Haavio-Mannila, Elina (toim.) Suomalaisen sosiologian historia. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 287–329.

Strathern, Marilyn (2000) Introduction: new accountabilities. Julkaisussa Strathern, Marilyn (ed.) Audit cultures. *Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. London: Routledge, 1–17.

Ståhle, Pirjo & Grönroos, Mauri (1999) Knowledge management: tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä. Helsinki: WSOY.

Suchman, Edward A. (1967) Evaluative research. Principles and practice in public service & social action programs. New York: Russell Sage Foundation.

Suhonen, Heikki (1995) Reflektiivisyys sosiaalityön mahdollistajana. Julkaisussa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja 179. Helsinki: Stakes, 41–56.

Suikkanen, Asko (2001) Kuntoutuksen vaikuttavuuden arvioinnista kohti kehittävää arviointia. Julkaisussa Järvikoski, Aila & Härkäpää, Kristiina & Nouko-Juvonen, Susanna (toim.) Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Tutkimuksia 69. Helsinki: Kuntoutussäätiö, 11–27.

- Suikkanen, Asko (2003) Sosiaalipolitiikan yksilölähtöinen tulkintatapa? Julkaisussa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Sosiaalisen vaihtuvat tulkinnat. Jyväskylä: PS-kustannus, 35–58.
- Suikkanen, Asko (1990) Työn riskit ja yhteiskunnallisten ratkaisujen sosiaalipoliittiset ulottuvuudet. Lapin korkeakoulun yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja A 2. Rovaniemi: Lapin korkeakoulu.
- Suikkanen, Asko & Piirainen, Keijo (1997) Osallisuudesta osallistumiseen – evaluaatiotutkimus Suomessa. *Janus* 5 (4), 426–430.
- Sulkunen, Pekka (1998) Johdatus sosiologiaan. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Sulkunen, Pekka (2003) Onko arviointitutkimus asiantuntijavaltaa vai sen puutetta? *Sosiologia* 40 (2), 115–121.
- Sulkunen, Pekka (2006) Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Julkaisussa Sulkunen, Pekka & Rantala, Kati (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.
- Sulkunen, Pekka (2005a) Vaikuttavuus tutkimuksen rivien välissä. Julkaisussa Räsänen, Pekka & Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (toim.) Tutkimus menetelmien pyörteissä. Jyväskylä: PS-kustannus, 39–52.
- Sulkunen, Pekka (2005b) Vaikuttavuus tutkimuksen rivien välissä. Efficiency between the lines in research. Julkaisussa Koskinen-Ollonqvist, Pirjo & Pelto-Huikko, Antti & Rouvinen-Wilenius, Päivi (toim.) Näkökulmia vaikuttavuuteen. Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuudet terveyden edistämisessä. Terveyden edistämisen keskuksen julkaisuja 4. Helsinki: Terveyden edistämisen keskus, 46–58.
- Sulkunen, Pekka (2004) The welfare state and the state of knowledge: The Nordic Countries in comparative perspective. Julkaisussa Marjanen, Jani & Stenius, Henrik & Vauhkonen, Jussi (eds.) Research on the study of the Nordic welfare state. Papers from the August 2003 Conference in Helsinki. Renvall Institute publications 16. Helsinki: Renvall Institute, University of Helsinki, 58–74.
- Summa, Hilka (1989) Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka. Tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 17. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille (2006) Yleiskirje 17/80. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suositus kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä ja niiden sisällöstä (1989) Yleiskirje A 23. Helsinki: Kunnallinen työmarkkinalaitos.
- Suositus valtuustotason arvioinnista (2000) Yleiskirje 31/80. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Säfström, Carl Anders (2005) The European knowledge society and the diminishing state control of education: the case of Sweden. *Journal of Education Policy* 20 (5), 583–593.
- Tala, Jyrki (2005) Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita.

Tala, Jyrki (2001) Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntö-teoreettisessa ajattelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Talousarvioasetus 254/2004.

Tanninen, Timo (1990) Hyvinvointitutkimuksen sosiaaliteknokraattisuus? Pohjoismaisen hyvinvointi- ja elinolosuhdetutkimustradition tietenteoreettinen analyysi. Yhteiskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 19. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Taylor, Charles (2004) *Modern social imaginaries*. Durham: Duke University Press.

Taylor, Charles (1990) *Philosophy and the human sciences*. Philosophical Papers 2. Cambridge: Cambridge University Press.

Temmes, Markku (2000) Evalueringsverksamhet inom statsförvaltning i Finland. *Nordiskt Administrativt Tidskrift* 81 (2), 148–155.

Temmes, Markku (1994) Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1995) Muutoksen mahdollisuudet: arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997) Suomen hallinnon muuttuminen 1985–1995. Helsinki: Edita, Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.

Terapian muoto ei ratkaise (2006) Dosentti Mikael Leimanin haastattelu. *Suomen Kuvalehti* 7, 45.

Thévenot, Laurent (2001) Pragmatic regimes governing the engagement with the world. Julkaisussa Schatzki, Theodore R. & Knorr Cetina, Karin & von Savigny, Eike (eds.) *The practice turn in contemporary theory*. London: Routledge, 56–73.

Thévenot, Laurent (2002) Which road to follow? The moral complexity of an 'equipped' humanity. Julkaisussa Law, John & Mol, Annemarie (eds.) *Complexities: Social studies of knowledge practices*. Durham: Duke University Press, 53–87.

Tiihonen, Seppo (2001) Hallinta – kohti uutta mallia. *Keskustelualoitteita* 65. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto.

Tiihonen, Seppo (2004) Maailmanpankin hyvä hallinta. *Hallinnon tutkimus* 23 (1), 15–29.

Tiihonen, Paula & Tiihonen, Seppo (1990) Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Toisen työväenyhdistysten edustajain kokouksen pöytäkirja. Tampere 1897.

Tuloksena palvelu. Palveluhallintotyöryhmän loppuraportti (1990) Palveluhanke. VM 20. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Tulosohjauksen käsikirja (2005) Julkaisuja 2. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Kehittämisosasto.

Tulosohjauksen terävöittäminen (2003) Työryhmämuistioita 9. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Tuottavuusohjelma (2007–2011) Saatavissa: <www.vm.fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp> [luettu 2.1.2007].

Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena (1994) Helsinki: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämissosasto.

Tutkimus osoitti pitkän psykoterapian tehon. Helsingin Sanomat, Kotimaa 17.2.2006.

Tutkimus: Valtion ohjaus tuottaa kuntiin informaatioähkyn. Helsingin Sanomat, Kotimaa 11.3.2006, A 12.

Tuomioja, Erkki (1996) Pekka Kuusi. Alkoholipoliitikko, sosiaalipoliitikko, ihmiskuntapoliitikko. Helsinki: Tammi.

Tuunanen, Juha (2004) Hybrid practices: The dynamics of university research and emergence of a biotechnology company. (Academic dissertation.) Helsinki: University of Helsinki, Department of Sociology.

Töttö, Pertti (2001) Olisiko syytä tutkia myös sosiaalisten ongelmien syitä ja sosiaalityön vaikutuksia? Janus 9 (4), 312–330.

Töttö, Pertti (2004) Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.

Urponen, Kyösti (1983a) Armas Niemisen tieteellisistä lähtökohdista. Sosiaalipoliitikka 1983. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 7–23.

Urponen, Kyösti (1983b) Sosiaalipoliittisen tutkimuksen soveltamisesta käytäntöön. Sosiaalipoliitikka 1983. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 93–105.

Urponen, Kyösti (1979a) Sosiaalipoliitikka soveltavana yhteiskuntatieteenä. Teoreettis-historiallinen analyysi sosiaalipoliittikatieteen problematiikasta. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 30. Turku: Turun yliopisto.

Urponen, Kyösti (1979b) Sosiaalipoliittikatieteen arvoproblematiikka. Sosiaalipoliitikka 1979. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Oulu: Kirjapaino Osakeyhtiö Kaleva, 22–33.

Urponen, Kyösti (1987) Vaikuttavuuden arvioinnista sosiaalihuollossa ja -työssä. Näkökohtia arviointimenetelmistä, ongelmista ja haasteista. Julkaisussa Purola, Tapani & Urponen, Kyösti & Sintonen, Harri, Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 18. Helsinki: Sosiaalihuollitus, 35–76.

Uusikylä, Petri (1999) Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Julkaisussa Eräsaari, Risto & Lindqvist, Tuija & Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 17–68.

Uusitalo, Hannu (1988) Muuttuva tulonjako: hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutosten vaikutukset tulonjakoon 1966–1986. Helsinki: Tilastokeskus.

Uusitalo, Hannu & Konttinen, Mauno & Staff, Mikko (1995) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus. Raportteja 173. Helsinki: Stakes.

Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi (2003) Esitteitä 5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (51/2003) Tutkimustiedon hyödyntäminen puutteellista sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Saatavissa: <<http://vtv.fi>> (Julkaisut / Toiminnantarkastuskertomukset) [luettu 15.12.2004].

Vartiainen, Pirkko (1994) Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teorit ja käytäntö. Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi. Acta Wasaensia 40, Hallintotiede 2. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Vartola, Juha (2004) Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampereen yliopistopaino, Juvenes Print.

Vataja, Katri & Kainulainen, Sakari & Julkunen, Ilse (2004) Sosiaalipalveluiden arvioinnista kunnissa. Selvitys arvioinnin ja talousosaamisen tarpeesta ja merkityksestä kunnissa vuonna 2003. Työpapereita 3. Helsinki: Stakes, FinSoc.

Vedung, Evert (2003) Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. FinSoc työpapereita 2. Helsinki: Stakes.

Vedung, Evert (1997) Public policy and program evaluation. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Vedung, Evert (2000) Utvärdering i det svenska politiska systemet. Nordisk Administrativt Tidskrift 81 (2), 113–129.

Vedung, Evert (2004) Evaluation models and the welfare sector. Julkaisussa Julkunen, Ilse (ed.) Perspectives, models and methods in evaluating the welfare sector – a Nordic approach. FinSoc Working Papers 4. Helsinki: Stakes, 13–39.

Vennola, J.H. (1918) Yhteiskunta ja tieteellinen kasvatuksemme. Näkökohtia sosiaalisen sivistyksemme ja korkeakoulukysymyksemme kannalta. Helsinki: Otava.

Vepsä, Kirsti (1973) Elintason muutos Suomessa v. 1910–1965: tutkimus elintason perusolottuvuuksista sekä elintason ja taloudellisen kasvun välisestä yhteydestä. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 21. Porvoo: WSOY.

Vinni, Kari (1990) Sosiaali- ja terveystalouden tuloksellisuuden arviointi. Julkaisussa 1980-luvun sosiaalipoliittikka. Lähtökohdat 1990-luvulle. Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämisosaston julkaisuja 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 47–52.

Virtanen, Petri (2001) Arviointiyhteiskunta? Hallinnon tutkimus 20 (3), 99–101.

Virtanen, Petri (2002) Ohjelma-arviointi. Metodologisia ja arviointitiedon tiedonmuodostukseen liittyviä näkökohtia. Hallinnon tutkimus 21 (2), 128–140.

Virtanen, Petri & Mäkinen, Anna-Kaisa & Väänänen, Heikki (2002) Onko laatupalkintoajattelulla vaikuttavuutta? Selvitys laatupalkintotoiminnan vaikuttavuudesta suomalaisissa organisaatioissa. Tutkimuksia ja raportteja 20. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö, teknologiaosasto.

Vuorela, Terho (1990) Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Vuorela, Terho (1991) Sosiaalihuollon vaikuttavuuden arvioinnin mallit. Tutkimuksia 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus.

Vuorela, Terho (1992) Kunnallisten sosiaalipalvelujen arviointi. Vaikuttavuuden arvioinnin mallit. Raportteja 57. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus.

Wagner, Peter (1999) After justification. Repertoires of evaluation and the sociology of modernity. *European Journal of Social Theory* 2 (3), 341–357.

Wagner, Peter (1989) Social science and the state in continental Western Europe: the political structuration of disciplinary discourse. *International Social Science Journal* 41 (4), 509–528.

Walls, Georg (1986) Sosiaalityön tietoperusta ja organisointi. Julkaisussa Karisto, Antti & Purola, Tapani (toim.) Sosiaalityön kehittäminen. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 110–129.

Walls, Georg (1990) Sosiaaliset ongelmat, sosiaalityö, tieto. Julkaisussa Rajavaara, Marketta & Walls, Georg, Sosiaalisten ongelmien ja sosiaalityön tutkimus – kysymyksiä ja mahdollisuuksia. Tutkimuksia – Research reports 1. Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalipoliittikan laitos, 1–57.

Waris, Heikki (1980a) Eino Kuusi sosiaalipoliittikan tieteellisenä tutkijana. Sosiaalipoliittikka 1980. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Viides vuosikerta. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 186–188.

Waris, Heikki (1980b) Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittien yhdistyksen julkaisuja 5. Seitsemäs painos (1. painos 1961). Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Weber, Max (1947) *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.

Weiss, Carol H. (1998) *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. Second edition. New Jersey: Prentice Hall.

Weiss, Carol H. (1986a) The many meanings of research utilization. Julkaisussa Bulmer, Martin with Keith G. Banting, Stuart S. Blume, Michael Carley and Carol H. Weiss. *Social science and social policy. Contemporary Social Research: 12*. London: Allen & Unwin, 31–40.

Weiss, Carol H. (1986b) Research and policy-making: a limited partnership. Julkaisussa Heller, Frank (ed.) *Use and abuse of social science*. London: Sage Publications, 214–235.

Weiss, Carol H. (1987) Where politics and evaluation meet. Julkaisussa Palumbo, Dennis J. (ed.) *The politics of program evaluation. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, Volume 15*. Newbury Park: Sage Publications, 47–70.

Wilén, Teresa (2001) Arviointitutkimuksen koulutustarjonta Suomessa vuosina 2000–2001. Saatavissa: <<http://www.finnishevaluationsociety.net/julkaisut>> [luettu 24.11.2006].

Wilkinson, Adrian & Willmott, Hugh (1995) Introduction. Julkaisussa Wilkinson, Adrian & Willmott, Hugh (eds.) *Making quality critical: New perspectives on organizational change*. London: Routledge, 1–32.

Wittrock, Björn (1989) Social science and state development: transformations of the discourse of modernity. *International Social Science Journal* 41 (4), 497–507.

Wodak, Ruth & Meyer, Michael (2002) *Methods of critical discourse analysis*. London: Sage Publications.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointistrategian laatiminen (2004) Valtion tulosohejaus- ja tilivelvollisuus uudistus. TulosTILVE, Vaikuttavuusryhmä, 20.2.2004. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Ylikoski, Petri (2003) Ian Hacking ja ilmiöiden synty. *Tiede & edistys* 28 (1), 12–30.

Yliruka, Laura (2005) Sosiaalityön itsearviointi kontekstuaalisena käytäntönä. Julkaisussa Satka, Mirja & Karvinen-Niinikoski, Synnöve & Nylund, Marianne & Hoikkala, Susanna (toim.) *Sosiaalityön käytäntötutkimus*. Helsinki: Palmenia-kustannus, 124–143.

Yliopistolaki 27.6.1997/645.

Young, Ken & Ashby, Deborah & Boaz, Annette & Grayson, Lesley (2002) Social science and the evidence-based policy movement. *Social Policy & Society* 1 (3), 215–225.

LIITE. TAPAUSESIMERKIT AIKAJÄRJESTYKSESSÄ

Salo, Reino (1956) Kunnallinen lastensuojelutyö sosiaalisen sopeutumisen kasvattajana. Tutkimus Vaasan kaupungissa vuosina 1924-1952 suoritetun lakisääteisen lastensuojelutyön tuloksista. English Summary: Municipal Child Welfare Work as Promoter of Social Adjustment. Vaasa: Vaasan kirjapaino. (Väitöskirja.)

Laaksovirta, Sirkka (1982) Sydäninfarktipotilaan kuntoutusura erityisesti sosiaalityön näkökulmasta tarkasteltuna. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja AL: 20. Turku: Kansaneläkelaitos. (Väitöskirja.)

Purola, Tapani & Urponen, Kyösti & Sintonen, Harri (1987) Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon julkaisuja 18. Helsinki: Sosiaalihuollon keskuslaitos.

Purola, Tapani (1987) Vaikuttavuuden arvioinnista sosiaalihuollossa. Näkökohtia suunnittelun ja evaluaation tasoista ja tavoista, 2–33.

Urponen, Kyösti (1987) Vaikuttavuuden arvioinnista sosiaalihuollossa ja -työssä. Näkökohtia arviointimenetelmistä, ongelmista ja haasteista, 35–76.

Sintonen, Harri (1987) Sosiaalihuollon vaikuttavuusprojekti. Sosiaalipolitiikan ja erityisesti sosiaalihuollon arviointi metodologisten kysymysten mm. kustannushyötyanalyysin näkökulmasta, 78–119.

Kääriäinen, Juha & Iivari, Juhani (1989) Sosiaalihuolto maailmanparantajana? Vaikuttavuustutkimuksen ongelmasta sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon julkaisuja 4. Helsinki: Sosiaalihuollon keskuslaitos.

Kääriäinen, Juha (1989) Evaluaatiotutkimuksen perinteestä ja suomalaisen sosiaalihuollon vaikuttavuuden arviointimahdollisuuksista, 1–49.

Iivari, Juhani (1989) Vaikuttavuustutkimuksen – erityisesti intervention – menetelmästä sosiaalihuollossa, 51–78.

Rajavaara, Marketta (1992) Tavallisesta perheestä tapaukseksi. Sosiaalitoimiston asiakastyö arvioinnin kohteena. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. (Lisensiaatintutkimus 1991.)

Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (1995) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Raportteja 179. Helsinki: Stakes.

Mäntysaari, Mikko & Maaniittu, Maisa (1995) Ajankohtaistuva laatu, 11–18.

Sipilä, Jorma (1995) Ylhäältä alas vai alhaalta ylös? 21–25.

Rajavaara, Marketta (1995) Laatureformit ja sosiaalialan ammattilaiset, 27–39.

Suhonen, Heikki (1995) Reflektiivisyys sosiaalityön mahdollistajana, 41–56.

Mäntysaari, Mikko (1995) Laadun kehittämisen ristiriidat, 69–84.

Haverinen, Riitta (1995) Laatu politiikkaa sosiaalihuoltoon, 85–97.

Murto, Lasse (1995) Päihdeongelmasta, sen hoidosta ja hoidon laadusta, 117–128.

Haverinen, Riitta (1999) Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. Tutkimuksia 106. Helsinki: Stakes. (Väitöskirja.)

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 83 Heikkinen E, Kauppinen M, Salo P-L, Suutama T, toim.** Ovatko 65–69-vuotiaat aikaisempaa toimintakykyisempiä, terveempiä ja aktiivisempia? Havaintoja Ikivihreät-projektin kohorttivertailututkimuksesta vuosilta 1988, 1996 ja 2004. 2006. ISBN 951-669-719-4 (nid.), 951-669-720-8 (pdf).
- 82 Liukko J.** Hyvinvoinnin eetos ja henkivakuutus. Riskin, vastuun ja solidaarisuuden muodonmuutokset. 2005. ISBN 951-669-678-3 (nid.), 951-669-679-1 (pdf).
- 81 Linnala A.** Private specialists as consultants to general practitioners. 2005. ISBN 951-669-669-4.
- 80 Savioja H.** Suuret ikäluokat keski-iässä – työssä vain eläkkeelle? 2005. ISBN 951-669-667-8.
- 79 Haapola I.** Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. 2004. ISBN 951-669-648-1.
- 78 Wallin M, Karppi S-L, Talvitie U.** Vanhusten liikunnallisen kuntoutuksen suunnittelu ja toteutus kuntoutuslaitoksissa. Ammattilaisten käsityksiä. 2004. ISBN 951-669-642-2.
- 77 Knekt P, Lindfors O, eds.** A randomized trial of the effect of four forms of psychotherapy on depressive and anxiety disorders. Design, methods, and results on the effectiveness of short-term psychodynamic psychotherapy and solution-focused therapy during a one-year follow-up. 2004. ISBN 951-669-639-2.
- 76 Ek E, Saari E, Viinamäki L, Sovio U, Järvelin M-L.** Nuorten aikuisten työelämästä syrjäytyminen ja sosiaaliturvan käyttö. 2004. ISBN 951-669-637-6.
- 75 Kapanen M.** Hyvä kehä. Työyhteisön menestyminen Kelan paikallishallinnossa. 2004. ISBN 951-669-635-X.
- 74 Hagfors R.** Essays on the structure of social protection financing. 2004. ISBN 951-669-633-3.
- 73 Ruoppila I, Poutanen V-M, Laurinkari J, Vesala H.** Kelan etuudet kehitysvammaisille henkilöille 1962–1998. 2003. ISBN 951-669-631-7.

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN KATSAUKSET

- 72 Hagfors R, Saari J.** Social policy in the Economic and Monetary Union. Social expenditures and public indebtedness in 15 EU countries. 2006. ISBN 951-669-721-6 (nid.), 951-669-722-4 (pdf).
- 71 Hagfors R, Saari J.** Sosiaalipolitiikka talous ja rahaliitossa – Sosiaalimenot ja julkinen velkaantuminen 15 EU-maassa. 2006. ISBN 951-669-690-2 (nid.), 951-669-691-0 (pdf).
- 70 Nikkanen P.** Oon vahvempi kuin ennen. Pitkään työelämässä olleiden kuntoutumistarinat. 2006. ISBN 951-669-687-2 (nid.), 951-669-688-0 (pdf).
- 69 Rajavaara M.** Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. 2006. ISBN 951-669-685-6 (nid.), 951-669-686-4 (pdf).
- 68 Ahonen R, Martikainen J, toim.** Lääkevaihdon ensimmäinen vuosi. 2005. ISBN 951-669-671-6 (nid.), 951-669-675-9 (pdf).
- 67 Mattila Y, toim.** Yhdistelemällä parempaan palveluun. JATKE-hankkeen loppuraportti. 2005. ISBN 951-669-666-X.
- 66 Järvisalo J, Andersson B, Boedeker W, Houtman I, eds.** Mental disorders as a major challenge in prevention of work disability. Experiences in Finland, Germany, the Netherlands and Sweden. 2005. ISBN 951-669-658-9.
- 65 Berndtson T.** Opiskelijatutkimus 2003. Opiskelijoiden toimeentulo ja toimeentulon ongelmat. 2004. ISBN 951-669-655-4.
- 64 Mattila Henri.** Neuvontavollisuus Kelan asiakaspalvelussa. 2004. ISBN 951-669-646-5.
- 63 Kunttu K, toim.** Oireilevan opiskelijan viesti? Tutkimuksia Korkeakoulu-opiskelijoiden terveystutkimus 2000 -aineistosta. 2004. ISBN 951-669-645-7.
- 62 Jokelainen M.** Eläkejärjestelmien muutoksista Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa. 2004. ISBN 951-669-644-9.