

Kenen vastuu? Tilivelvollisuus kompleksisessa arvioinnissa

Jari Autioniemi

JOHDANTO

Arviointi eli evaluaatio merkitsee esimerkiksi ohjelman tai hankkeen vaikuttavuuden ja tehokkuuden arviointia (Feinstein 2012). Arvioinnin tarkoituksena on arvioida laatua, arvoa ja merkittävyyttä tilivelvollisuuden, oppimisen ja suoritusten parantamiseksi (Eoyang & Oakden 2016). Kompleksiset toimintaympäristöt haastavat arvioinnin perinteisiä lähestymismalleja. Kompleksisten arviointien tavoitteena on suunnata huomiota pirullisiin ongelmiin, mutkikkaisiin ilmiöihin ja keskinäisriippuvuuksiin (Uusikylä ym. 2021).

Myös julkisen johtamisen toimintaympäristöä voidaan luonnehtia pirulliseksi ja kompleksiseksi (Eppel & Rhodes 2018). Monikriisi (*polycrisis*), jossa kriisit tapahtuvat samanaikaisesti toisiinsa kytkeytyen, asettaa uusia haasteita hallinnon vaikuttavuuden ja tilivelvollisuuden arvioinnille. Samaan aikaan julkisen johtamisen tilivelvollisuus kattaa tänä päivänä mitä moninaisempia vastuullisuuden muotoja, jotka voivat olla toisiinsa nähden jopa ristiriitaisia tai paradoksaalisia (Autioniemi 2021; Hyyryläinen ym. 2022). Tästä erityyppiset kriisit ja niiden poikkeavat vaatimukset ovat käytännön osoitus.

Tämän narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on hahmottaa arvioinnin kompleksisuutta ja siinä ilmenevää tilivelvollisuutta tiedollisen ulottuvuuden kautta, eli miten kompleksista toimintaympäristöä voidaan ymmärtää ja miten siitä voidaan tuottaa tietoa (ks. esim. Raisio ym. 2018). Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen lähtökohta kompleksisuudelle on kriittispluralistinen. Kompleksisuustiede on yhdistelmä viitekehyksiä, jotka ylittävät eri tieteenaloja. Tarkempaa keskustelua kompleksisuustieteen luonteesta ovat käyneet esimerkiksi Richardson & Cilliers (2001).

ARVIOINNIN MURROKSET

Uusikylä ja kumppanit (2021) esittelevät kolme arvioinnin murrosta. Ensimmäinen murros tapahtui 1980-luvun lopusta 2000-luvun alkuun. Arvioinnissa siirryttiin tilivelvollisuuden korostamisesta oppimisen tukemiseen (Guba & Lincoln 1989; Fetterman 2001). Muutos merkitsi etäännyttä positivistisesta ja objektiivisesta mittaamisesta ja lähestymistä osallistavaan ja kehittävään arviointiin. Ulkoisen kontrollin sijaan korostettiin itsearviointia ja luottamusta. Toinen murros sijoittuu 2000-luvun alusta 2010-luvun puoliväliin. Tällöin arviointi alkoi painottaa osallistavuuden ja voimaannuttamisen sijasta tulosten hyödyntämiseen. Arviointiin sisällytettiin selkeät kriteerit osana tulosohtajasta ja budjetohtia, ja siinä korostettiin tietoperustaisesta päätöksentekoa (Pawson 2006). Kolmas murros käynnistyi 2010-luvun puolivälissä. Tässä vaiheessa painopiste siirtyi osallisuudesta kohti systemisyyttä ja kompleksisuuden ymmärtämistä (Patton 2011; Hyytinen 2017). Arviointi alettiin nähdä osana laajempaa kontekstia ja eri järjestelmien kokonaisuutta. Kapea-alaisia, ohjelma-, sektori- ja instituutioperustaisia lähestymistapoja alettiin kritisoida.

Arvioinnin kehittyvät kriteerit nostavat esiin kysymyksen siitä, mitä tilivelvollisuus voi tarkoittaa ja miten sitä voidaan arvioida kompleksisessa toimintaympäristössä. Tämä narratiivinen kirjallisuuskatsaus on syntynyt johtoahtajuksesta, että kompleksisen arvioinnin tutkimus on usein melko vähäsanainen tilivelvollisuuden suhteen (ks. esim. Walton 2016; Spicer & Smith 2008). Tilivelvollisuuden toteutuminen kompleksisessa toimintaympäristössä kohtaa monia haasteita (Bauke ym. 2006). Poliittikkaprosessien arviointiin suhtaudutaan yleensä toimintana, joka perustuu kasvavaan läpinäkyvyyteen, mitattaviin tuloksiin ja tilivelvollisuuden todentamiseen. Poliittikkaprosesseissa tulisi ilmaista selkeät tavoitteet, joita voidaan mitata yksiselitteisillä ja

mieluiten määrällisillä mittareilla. Arvioinnin tulisi näin ollen tarkastella tehokkuutta ja tuotosten suhdetta tavoitteisiin (Stufflebeam 2001). Kompleksisessa toimintaympäristössä nämä oletukset kuitenkin kyseenalaistuvat, sillä tuo suhde on usein vaikeasti todennettavissa tai moniselitteinen.

VASTUULLISUUTTA JA TILIVELVOLLISUUTTA

Historiallisesti tilivelvollisuuden käsite viittaa kirjanpitoon, ja sen juuret ulottuvat Vilhelm Valloittajan valtakauteen Englannissa (Dubnick 2002, 7–9; Bovens 2009). Vuonna 1085 Vilhelm I määräsi, että kaikkien valtakuntansa omaisuudenhaltijoiden tuli laatia luettelo hallussaan olevista varoista. Kuninkaalliset edustajat suorittivat laskennan ja kirjasivat omaisuudet *Domesday Books* -käsikirjoituksiin, jotka toimivat perustana paitsi verotukselle myös kuninkaalliselle hallinnolle. 1200-luvun alussa hallinto kehittyi keskitetyksi hallinnolliseksi kuningaskansalliseksi, jossa hyödynnettiin tilintarkastusta ja puolivuositilien esittämistä.

Hallintotieteessä tilivelvollisuutta on tutkittu monista eri näkökulmista (ks. esim. Bovens 2010; Brandsma & Schillemans 2012). Esimerkiksi vastuullisuuden (*responsibility*) ja tilivelvollisuuden (*accountability*) määritelmät ovat muuttuneet ajan myötä (Mulgan 2000). Perinteisesti tilivelvollisuus on viittanut vastuullisuuden ulkoiseen ulottuvuuteen, kuten kontrollimekanismeihin ja ulkoisiin kriteereihin (Jackson 2009). Nykyään vastuullisuus kattaa tilivelvollisuuden sisäisen ulottuvuuden, kuten toimijan eettisen harkintakyvyn. Salmisen (2016, 7) mukaan vastuullisuudella ”tarkoitetaan sääntöjen ja ohjeiden noudattamista, vastaamista teoistaan ylemmille tahoille sekä oikein toimimista rehellisyyden ja luotettavuuden perusteella”.

Hallinnolliseen toimeenpanovaltaan vaikuttaa päämies-agentti-ongelma (Gailmard 2014, 90–91). Päämies-agentti-ongelman ydin on siinä, miten päämies saa agentin sitoutumaan tavoitteisiinsa. Epätäydellisessä maailmassa agentilla on mahdollisuus toimia opportunistisesti. Päämies-agenttiteoriaa on kuitenkin kritisoitu toimijanäkemyksensä liiallisesta kielteisyydestä. Pehtoriteorian mukaan toimijan intressit ovat yhteneväiset päämiehen tai organisaation ta-

voitteiden kanssa (Schillemans 2013). Tilivelvollisuuskirjallisuudessa toimijuutta tarkastellaan yleisesti sääntöjenmukaisuuden ja integriteetin välisenä dikotomiana (Lawton 2013). Sääntöjenmukaisuuden näkökulma olettaa toimijan ajavan taloudellista itseintressiään, kun taas integriteetin näkökulma näkee toimijan sosiaalisena olentona, jota ohjaavat arvot, periaatteet ja julkisen palvelun eetos (Autioniemi 2021, 70).

Bauken ja kumppaneiden (2006) mukaan kompleksisen toimintaympäristön piirteet muodostavat perinteiselle tilivelvollisuudelle kolme ongelmaa. Ensinnäkin politiikkaprosesseihin liittyvä monitoimijuus ja vuorovaikutteisuus osoittavat, ettei ole itsestään selvää, kuka on vastuussa mistäkin. Jos politiikkaprosessit perustuvat sidosryhmien väliseen neuvotteluun, on vaikea määrittää, kuka vastaa lopullisista tuloksista. Toiseksi, politiikkaprosessien kasvava kompleksisuus, monitulkintaisuus ja kytkeytyneisyys muihin yhteiskunnan osa-alueisiin tekevät vaikeaksi yhdistää yhteiskunnallinen kehitys sitä koskeviin politiikkoihin. Positiivisen tuloksen taustalla voi olla politiikkaprosessista riippumaton syy. Toisaalta kielteinen tulos olisi voinut olla vielä heikompi ilman kyseistä politiikkaa. Kolmas ongelma liittyy laadukkaiden kriteereiden määrittelyyn ja yhteisymmärryksen saavuttamiseen. Tavoitteet voivat muuttua politiikkaprosessin aikana, mikä voi johtaa arvioinnin painopisteen siirtymiseen.

ARVIOINNIN ARVIOINTIA

Arviointi on keskeinen tilivelvollisuusmekanismi (Regeer ym. 2016). Perinteisesti julkisen toiminnan tilivelvollisuus ja suorituskyvyn mittaaminen keskittyivät tilinpäätökseen eli siihen, kuinka paljon rahaa käytettiin ja mihin tarkoitukseen (de Lancer Julnes 2006). Myöhemmin tilivelvollisuuden käsite on laajentunut kattamaan julkisen toiminnan tuloksellisuuden. Tuoloperusteinen tilivelvollisuus perustuu panosten ja tuotosten määrittelyyn, jotta tuloksia voidaan mitata ja yhdistää ennalta sovittuihin tavoitteisiin (Roberts 2002).

Arviointi jaetaan yleisesti kolmeen muotoon: ohjelman tai hankkeen oppimista tukevaan formatiiviseen arviointiin, innovaatiota korostavaan kehittävään arviointiin ja jälkikäteistä asian arvon arviointia koskevaan summatiivi-

seen arviointiin. Suorituskyvyn mittaamisen ja ohjelman arvioinnin avulla pyritään saamaan käsitys tuotoksista ja tuloksista, jotka perustuvat oleellisten tietojen järjestelmälliseen keräämiseen ja analysointiin (Regeer ym. 2016). Arvioinnissa hyödynnetään erilaisia malleja, kuten logiikkamalleja, loogisia kehyksiä sekä ohjelma- tai muutosteorioita. Näiden avulla selitetään etukäteen, miten panosten ja toimintojen on tarkoitus johtaa haluttuihin tuotoksiin (syy-seuraussuhde). Myöhemmin ne toimivat viitekehystenä arvioitaessa, missä määrin tavoitteet ja päämäärät on saavutettu.

Perinteisen tilivelvollisuuden oletus siitä, että tietty toiminta voidaan yhdistää suoraan tiettyyn tulokseen, asettaa suorituskyvyn mittaamiselle omat haasteensa. Arvioitavan julkisen palvelun tai ohjelman on oltava riittävän yksinkertainen, jotta sen tulosten arviointiin riittävät tavanomainen toiminnanseuranta tai yksinkertaiset arviointityökalut (de Lancer Julnes 2006). Kun arvioitava kohde on kompleksinen, tilivelvollisuuden hahmottaminen yksinkertaisen suorituskyvyn mittaamisen ja sääntöjen noudattamisen perusteella on ongelmallista, vaikka nämä välineet voivatkin tukea arviointia (Harkreader & Henry 2000). Tilivelvollisuuden päättävöitteenä tulisi olla julkisten palvelujen parantaminen, ei rankaiseminen silloin, kun palvelut tai ohjelmat eivät täytä odotuksia. Rankaiseminen on erityisen ongelmallista kompleksisessa toimintaympäristössä, jossa odotukset ja niiden täyttäminen ovat monitulkintaisia ja -selitteisiä.

Arviointiin vaikuttavaa kompleksisuutta voidaan tarkastella sisällöllisen (*substantive*) ja institutionaalisen kompleksisuuden näkökulmasta, joita pyritään hallitsemaan horisontaalisella koordinaatiolla ja tilivelvollisuudella (Hertting & Vedung 2012). Sisällöllinen kompleksisuus liittyy arvioitavan ilmiön mutkikkouteen. Esimerkkinä kompleksisesta toimintaympäristöstä voidaan mainita kaivannaisteollisuus. Siirtymä fossiilisista polttoaineista on johtanut massiiviseen akkumateriaalien kysynnän kasvuun globaalilla tasolla. Tämä asettaa omat vaatimuksensa kaivannaisteollisuuden kestäväälle kehitykselle. Vaikka kaivannaisteollisuus voi olla merkittävä taloudellinen toimija, energia- ja mineraalien hyödyntämiseen liittyvät toimet voivat aiheuttaa paikallisyhteisöille sekä riskejä että hyötyjä (Brown ym. 2024).

Sisällöllisen kompleksisuuden huomio kiinnittyy mutkikkaan ilmiön taustalla vaikuttaviin juurisyihin ja mekanismeihin. Kestävyyssmurroksen kaltaiseen pirulliseen ongelmaan (Lönngren & van Poeck 2021) liittyy usein epävarmuutta ja erimielisyyttä sekä ongelman luonteesta että siihen soveltuvista ratkaisukeinoista. Horisontaalista koordinaatiota pidetään tärkeänä välineenä pirullisten ongelmien kohtaamisessa, koska sen avulla voidaan yhdistää erilaisia näkökulmia ja resursseja mahdollisten ratkaisujen löytämiseksi.

Institutionaalinen kompleksisuus puolestaan perustuu siihen, että pirullinen ongelma koskettaa eri toimijoita ja sidosryhmiä, joiden toiminta perustuu erilaisiin institutionaalsiin logiikoihin, päämääriin ja arvoihin (Hertting & Vedung 2012). Institutionaalinen kompleksisuus ilmenee myös toimijoiden siiloutumisena ja kyvyttömyytenä tarkastella syviä ongelmia laaja-alaisesti (Scott & Gong 2021). Tämä voi johtaa pirullisten ongelmien puutteelliseen ymmärtämiseen. Yhdeksi lääkkeeksi tähän voidaan tarjota horisontaalista koordinaatiota, joka ilmenee verkostomaisena yhteistyönä esimerkiksi eri ohjelmien ja alojen välillä (Scott & Gong 2021).

Systeeminen epävakaus, keskinäisriippuvuudet ja toimijoiden väliset ristiriitaiset toimintalogiikat edustavat mutkikkaita olosuhteita, jotka vaativat tilivelvollisuuden ja tuloksellisuuden kriteereiden uudelleenarviointia. Tuloperustaisuuden sijasta painopiste tulisi siirtää innovaatioon ja sopeutumiseen (Zapico-Goni 2007). Kompleksisessa arvioinnissa tilivelvollisuus ei enää perustu ennalta asetettuihin tavoitteisiin, vaan toiminnan kehittämiseen (Uusikylä ym. 2021). Innovaatio, sopeutuminen ja kehittäminen kuvastavat kompetensseja, jotka korostavat tilivelvollisuuden tarkastelua oppimisen kautta (Regeer ym. 2016).

Kompleksisuuden huomioivassa arvioinnissa tilivelvollisuuden tulisi keskittyä enemmän siihen, mitä kulloinkin tapahtuu (Patton 2006). Arviointi ei tarjoa niinkään lopullisia johtopäätöksiä arvioinnin kohteen onnistumisesta tai epäonnistumisesta, vaan sen tavoitteena on antaa palautetta, syventää ymmärrystä ja tukea päätöksentekoa.

Kompleksisessa arvioinnissa kausaalisten vaikutusketjujen sijaan huomio siirtyy systeemin

muutosta ohjaaviin sääntöihin ja prosesseihin sekä niiden tulkintaan (Byrne & Gallagher 2014). Kompleksisen arvioinnin tarkoituksena ei ole hylätä tulosperustaisia kriteereitä, vaan täydentää niitä systeemisillä näkökulmilla. Esimerkiksi osaoptimointi voi olla vaikeaa tunnistaa, jos arviointi keskittyy vain yksittäisten toimijoiden tilivelvollisuuteen. ”[V]altion virasto A voi toteuttaa oman palvelutuotantonsa hyvin laadukkaasti, tehokkaasti tai kustannustehokkaasti, mutta jos se tuottaa palvelunsa irrallisena palveluekosysteemin muusta toiminnasta, se voi omalta osaltaan jopa vaikeuttaa tai heikentää palvelun kokonaisvaikuttavuutta” (Uusikylä ym. 2021, 227). Lisäksi perinteiset arviot keskittyvät usein teknis-taloudellisiin näkökulmiin, eivätkä välttämättä kykene tunnistamaan muutosten syvempää yhteiskunnallista dynamiikkaa.

TILIVELVOLLISUUS KOMPLEKSISESSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Kompleksisessa toimintaympäristössä arvioinnilla on tiedollinen eli epistemologinen ulottuvuus. Aihe koskettaa tietopohjaisen päätöksenteon (*evidence-based decision-making*) maailmaa (ks. esim. Ansell & Geyer 2017; Cairney 2017). Se, mitä ohjelman vaikuttavuudella tarkoitetaan, on kontekstuaalinen kysymys; sosiaali- ja terveydenhuollossa se voi merkitä eri asioita kuin vihreän siirtymän yhteydessä. Kompleksisessa arvioinnissa huomio kohdistuu siihen, miten tietoa toimintaympäristöön vaikuttavista juurisyistä ja mekanismeista voidaan hankkia, tulkita ja hyödyntää. Oma haasteensa on tiedon rajallisuus. Kompleksisesta toimintaympäristöstä ei voida luoda yksinkertaisia malleja, mikä vaikeuttaa objektiivisen tiedon keräämistä ja soveltamista (Cilliers 2000). Tulkintojen merkitys todellisuuden ymmärtämisessä kasvaa (Newman 2017).

Kompleksisuusajattelun keskeisiä käsitteitä sekä niiden merkitystä arviointiin ja tilivelvollisuuteen läpikäydään alla olevassa taulukossa 1. Kompleksisuusajattelun tärkeimpinä käsitteinä toimivat emergenssi, itseohjautuvuus, kytkeytyneisyys ja keskinäisriippuvuus sekä epälineaarisuus ja palautemekanismit.

Emergenssi

Ensinnäkin emergenssi voi yllättää tilivelvollisen odottamattomilla ilmiöillä, jotka voivat vaikuttaa organisaation toimintoihin, joista toimijaa pidetään tilivelvollisena. Tämä tuo haasteen sen määrittelyyn, missä määrin toimijaa voidaan pitää vastuussa tilanteesta, jota ei ole ollut mahdollista ennakoita. Lowe (2017) ehdottaa, että kompleksisuuden vuoksi ihmisiä ja organisaatioita ei voida enää pitää tilivelvollisina määrittäen tulosten luomisesta, sillä tuotokset ovat todennäköisesti yksittäisten toimijoiden kontrollin ulkopuolella. Tilivelvollisuuden tulisi hänen mukaansa sen sijaan tarkoittaa toimijoiden pitämistä vastuullisina kyvystä tehdä päätöksiä epävarmoissa tilanteissa. Tällöin huomio kiinnittyy toimijoiden päätöksentekokyvyn käyttöön eikä niinkään sen seurauksiin.

Kompleksisten systeemien ennakoimattomuus ja emergentti kehitys merkitsevät, että tavoitteet ja polut niiden saavuttamiseen voivat muuttua ajan mittaan (Douthwaite ym. 2017). Perinteisen tilivelvollisuuden näkökulmasta tämä on haaste, sillä tilivelvollisuuden toteuttamiseen liittyy ajatus keskeisten välitavoitteiden saavuttamisesta. Välitavoitteita ja niiden muuttumista olisi hyvä tarkastella tiedon soveltamisen näkökulmasta: se merkitsee sitä, mitä tällä hetkellä tiedetään toiminnan etenemisestä, havaittavista tuloksista ja keskeisten tulosten raportoimisesta (Mayne 2007).

Itseohjautuvuus

Itseohjautuvuuden suhteen todellisen suoriutumisen mittaamista voivat vaikeuttaa suoritusmittarit, jotka perustuvat ennalta määriteltuihin tavoitteisiin. Nämä mittarit eivät välttämättä heijasta todellista suoriutumista muuttuvassa tai epäselvässä toimintaympäristössä. Nopeasti ja ennakoimattomasti muuttuvat olosuhteet edellyttävät, että tilivelvollisuutta arvioidaan joustavilla mittareilla ja menetelmillä.

Oppiminen kompleksisessa toimintaympäristössä edellyttää kaksoissilmukkamaisia oppimisprosesseja, joissa kiinnitetään huomiota systeemidynamiikkaan, käytäntöihin ja arvoihin, jotka ovat alun perin johtaneet ongelmaan (Jia 2023). Oppimisen tarkoituksena on vaikuttaa asioihin tavalla, joka edellyttää taustalla olevien

Taulukko 1. Kompleksisuusteoreettisten käsitteiden merkitys arvioinnissa (mukaillen Uusikylä ym. 2021).

Käsite	Käsitteen määritelmä	Merkitys arvioinnin kannalta	Tilivelvollisuusnäkökulma
Emergenssi	Kompleksisessa toimintaympäristössä ilmaantuu odottamattomia rakenteita, malleja ja prosesseja. Syntyvä kokonaisuus on osatekijöistä erillinen yksikkö.	Otollista formatiiviselle arvioinnille, jolloin fokus toiminnassa ja oppimisessa. Keskeistä huomioida emergoituvat tekijät ja vuorovaikutus.	Kompleksinen toimintaympäristö todennäköisesti yllättää tilivelvollisen ilmiöillä, joita on vaikea tai mahdotonta ennakoida.
Itseohjautuvuus	Toimintaympäristön sopeutuminen perustuu spontaaniin itseohjautuvuuteen.	Itseohjautuvuuden arviointi edellyttää joustavuutta. Keskiössä arvioinnin dialogisuus. Arvioijan kiinnitettävä huomiota omaan ja toimijoiden tulkintaan.	Itseohjautuvuus voi tehdä ennalta määritellyistä mittareista toimimattomia todellisen suoriutumisen arvioinnissa.
Kytkeytyneisyys ja keskinäisriippuvuus	Systeemin selviytyminen perustuu kriittisiin yhteyksiin muiden sistemien kanssa.	Toimijoiden väliset suhteet ja suhderakenteet voivat olla toimijoita tärkeämpiä tekijöitä.	Kytkeytyneisyys ja keskinäisriippuvuus tekee tilivelvollisuudesta jaettua, epäselvempää ja vaikeammin mitattavaa.
Epälineaarisuus ja palautemekanismit	Systeemin käyttäytyminen voi olla alkutilojen arvoista riippumatonta. Epälineaarisuus voi johtaa epäsuhtaan syiden ja seurausten välillä.	Vaikeuttavat kausaalimallien, muutoksenteorioiden ja loogisten viitekehysten toimivuutta. Arvioinnin tulisi kiinnittää huomiota aineistoon ja tulkintaan.	Syyseuraussuhteiden epäselvyys korostaa oppimisen tilivelvollisuusnäkökulmaa ja systeemisen ymmärryksen syventämistä.

systeemisuhteiden ja -toiminnan muuttamista (Patton 2011). Oppiminen ei siis ole pelkästään havaittujen tulosten tulkintaa, vaan refleksiivistä ”tulkinnan tulkintaa” (Schut ym. 2015).

Kompleksisuus muuttaa tilivelvollisuuden sisällön lisäksi muotoa entistä moninaisemmaksi ja tulkinnanvaraisemmaksi (Lowe 2017). Kompleksisuusajattelu ei ole pelkästään johtanut epälineaaristen muutosprosessien ja yhteenkietoutuneiden tekijöiden hahmottamiseen, vaan myös refleksiivisiin arviointimenetelmiin. Näillä menetelmillä pyritään paitsi epävarmuuden hahmottamiseen, myös kohtaamaan systeemisii lukkoja, jotka uusintavat olemassa olevien sääntöjen, valtasuhteiden ja instituutioiden johdosta kestävätilannetta (Arkesteijn ym. 2015). Arvioijan roolia tarkasteltaessa kompleksinen arviointi johtaa uusien kompetenssien korostumiseen. Päätöksenteon kannalta keskiöön

nousee ilmiöiden taustatekijöiden ja juurisyiden ymmärtäminen. Tässä arvioinnin tekijä tukee päätöksentekoa tulkitsemalla ja fasilitoimalla toimintaa kollektiivisen ymmärryksen luomisessa (Uusikylä 2022).

Kytkeytyneisyys ja keskinäisriippuvuus

Kytkeytyneisyys ja keskinäisriippuvuus vaikeuttavat tilivelvollisuuden rajanvetoa, sillä toiminta tapahtuu vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Tilivelvollisuus onkin ymmärrettävä kontekstisidonnaiseksi ilmiöksi, jossa huomioidaan toimintaympäristön ja sidosryhmien vaikutus päätöksentekoon.

Perinteisesti tilivelvollisuutta hahmotetaan vertikaalisena mekanismina. Politiikkaprosessien muotoilu on kuitenkin enenevissä määrin yhteistyöhön ja dialogiin perustuvaa, jolloin ti-

livelvollisuutta on ajateltava hierarkkisuuden sijaan horisontaalisena ilmiönä (Bauke ym. 2006). Horisontaalisesta tilivelvollisuudesta on tullut tilivelvollisuuden täydentävä tai vaihtoehtoinen muoto, ei pelkästään kansalaisten, vaan myös politiikkaprosesseihin vaikuttavien sidosryhmien toimesta. Tarvetta horisontaaliseen tilivelvollisuuteen ilmentävät kompleksisten systeemien ominaispiirteet, kuten vaikeasti todennettavien ilmiöiden keskinäisriippuvuudet ja vaikutusmekanismit, joiden seuraukset läikkyvät yli yhteiskunnan osa-alueelta toiselle.

Epälineaarisuus ja palautemekanismit

Epälineaarisuuden ja palautemekanismien vuoksi tilivelvollisuutta ei voida arvioida yksinkertaisten kausaalimallien perusteella. Tämä aiheuttaa haasteita organisaation suorituskyvyn ennustamisessa. Yhtenä ratkaisuna voidaan käyttää avointa raportointia, jossa korostetaan epälineaarisuuden ymmärtämistä ja jatkuvaa oppimista.

Kompleksisessa toimintaympäristössä on haastavaa havaita tuotosten, tulosten ja tavoitteiden välisiä yhteyksiä, puhumattakaan niiden mittaamisesta. Tämä johtuu ilmiöiden epälineaarisesta luonteesta, jolloin yhteydet ilmiöiden välillä ovat mutkikkaita eivätkä suoraviivaisia tai helposti havaittavia (Richardson & Cilliers

2001). Kompleksinen arviointi haastaa tulosperusteisen arviointimallin, joka perustuu oletuksiin ennustettavuudesta ja kontrollista. Näitä oletuksia on kuitenkin vaikeaa toteuttaa kompleksisessa toimintaympäristössä. Tällöin tulosperusteiset arviointimenetelmät ja -työkälyt eivät välttämättä anna realistista kuvaa todellisuudesta (Eoyang & Oakden 2016).

Politiikkaprosesseissa voi esiintyä sosioekonomisia, teknologisia ja kulttuurisia ongelmia, jotka ovat pirullisia ja joihin voidaan vain osin vaikuttaa (Bauke ym. 2006). Tällöin on tärkeää ottaa huomioon myös politiikkaprosessien sisäinen kompleksisuus. Tämä kattaa esimerkiksi toimijoiden eriävät intressit, puutteellisen tiedon ja epäselvät toimintatavat, jotka voivat johtaa päätöksenteon jännitteisiin ja paradokseihin (Autioniemi ym. 2023).

Tieto kompleksisista systeemeistä on väistämättä rajallista, eikä käsillä olevaa tietoa voida pitää absoluuttisena totuutena. Joissain tilanteissa tiedon rajallisuus voi tehdä tilivelvollisuuden tarkastelun erittäin haastavaksi. Kompleksisten systeemien luonne tarkoittaa, että tilivelvollisuutta arvioiva foorumi ei välttämättä kykene huomioimaan dynamiikkoja, vuorovaikutussuhteita ja juurisyytä, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia systeemin käyttäytymiseen.



Kuvio 1. Tilivelvollisen toimijan kyvykkyudet kompleksisessa toimintaympäristössä.

LOPUKSI

Tilivelvollisuus ymmärretään oppimisen ohella arviointien keskeiseksi funktioksi. Tästä huolimatta tilivelvollisuuden rooli voi helposti jäädä epämääräiseksi ja utuiseksi käsitteeksi kompleksista arviointia koskevassa kirjallisuudessa. Kompleksisen arvioinnin näkökulmasta perinteiset arviointimetodit ja -työkalut eivät välttämättä tarjoa realistista kuvaa toimintaympäristön mutkikkaasta todellisuudesta, joka voi perustua ennalta-arvaamattomiin muutoksiin ja ilmiöiden välisiin yllättäviin keskinäisriippuvuuksiin.

Oppiminen kompleksisissa ympäristöissä tarkoittaa parannusten tekemistä empiirisen tiedon valossa sen suhteen, mikä toimii ja mikä ei (Douthwaite ym. 2017). Tilivelvollisuutta tulisi arvioida kompleksisten olosuhteiden ymmärryksen avulla, mikä johtaa konkreettisiin muutoksiin toimintatavoissa ja muutoksen hahmotamisessa. Tilivelvollisuus ei tarkoita pelkästään havaittujen tulosten ja vaikutusten raportointia, vaan myös tulevien vaikutusten todennäköisyyden luonnostelemista nykyisen tiedon pohjalta. Se tarkoittaa selvitystä mahdollisista poikkeamista aikaisemmista tavoitteista sekä tavoitteiden parantamista.

Tässä narratiivisessa kirjallisuuskatsauksessa on tarkasteltu tilivelvollisuuden erityispiirteitä kompleksisessa toimintaympäristössä, joka haastaa perinteisen tavan hahmottaa tilivelvollisuutta selkeiden kausaalisuhteiden, tulospurastaisuuden ja kontrollin kautta. Kirjallisuus ilmentää tilivelvollisuuden käsitteen laajentumista kattamaan ei pelkästään hierarkkisia vaan myös horisontaalisia muotoja, joissa keskiöön nousevat oppiminen ja todellisuuden sosiaalinen rakentuminen monitoimijaisessa yhteistyössä. Kompleksiset systeemit voivat mutkistaa ja hämärtää vastuusuhteita, mikä saattaa vaikeuttaa tilivelvollisuuden arviointia eri toimintaympäristöissä. Toisaalta tilivelvollisuudesta tulee monitoimijaisissa yhteistyön muodoissa väistämättä kollektiivista hallintaa, mikä vähentää vastuun yksilölähtöisyyttä ja korostaa instituutioiden merkitystä. Aihe kuitenkin kaipaisi lisää tutkimusta erityisesti kompleksisuusajattelun viitekehyksestä.

Artikkeli on kirjoitettu osana Strategisen tutkimusneuvoston RELIEF-hanketta (pääötösnro 359018).

LÄHTEET

- Ansell, Christopher & Geyer, Robert (2017). 'Pragmatic complexity' a new foundation for moving beyond 'evidence-based policy making'? *Policy Studies*, 38(2): 149–167. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103677>
- Autioniemi, Jari (2021). Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi. Acta Wasaensia. Vaasa: Vaasan yliopisto. Haettu sivulta <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/12957>, 15.7.2024
- Autioniemi, Jari, Nordin, Patrik, Jalonen, Kari, Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2023). Tilan tietoisuuden paradoksit terveyskriisissä: Tiedonmuodostuksen jännitteet sidosryhmien välillä. *Politiikka*, 65(3), 196–221. <https://doi.org/10.37452/politiikka.125024>
- Bovens, Mark (2009). Public accountability. Teoksessa Ferlie, Ewan, Lynne, Laurence & Pollitt, Christopher (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 182–208). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199226443.003.0009>
- Bovens, Mark (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- Brandsma, Gijs Jan & Schillemans, Thomas (2012). The accountability cube: Measuring accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23(4), 953–975. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus034>
- Brown, Jennifer Ann, Lewans, Matthew, Menon, Devidas & Nykifouk, Candace I.J. (2024). Advancing socio-ecological considerations in impact assessment of extractive industries: A realist interview study in the Canadian context. *Environmental Science & Policy*, 153. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103677>
- Byrne, David & Callaghan, Gillian (2014). *Complexity Theory and Social Sciences. The State of the Art*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203519585>
- Cairney, Paul (2017). Evidence-based best practice is more political than it looks: A case study of the 'Scottish Approach'. *Evidence & Policy*, 13(3), 499–515. <https://doi.org/10.1332/174426416X14609261565901>

- Dubnick, Melvin J. (2002). 'Seeking Salvation for Accountability', paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston.
- Eoyang, Glenda & Oakden, Judy (2016). Adaptive evaluation: A synergy between complexity theory and evaluation practice. *Emergence: Complexity and Organisation*, 18(3–4). 10.emerg/10.17357.e5389f5715a734817df-beaf25ab335e5
- Eppel, Elisabeth Anne & Rhodes, Mary Lee (2018). Complexity theory and public management: a 'becoming' field. *Public Management Review*, 20(7), 949–959. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1364414>
- Feinstein, Osvaldo (2012). Evaluation as a learning tool. Teoksessa Kushner, Saville & Rotondo Emma (Eds.), *Evaluation Voices from Latin America. New Directions for Evaluation* (s. 103–112). Washington DC: Jossey-Bass and the American Evaluation Association.
- Fetterman, David M. (2001). *Foundations of Empowerment Evaluation*. London: Sage Publications.
- Gailmard, Sean (2014). Accountability and principal-agent theory. Teoksessa Bovens, Mark, Goodin, Robert E. & Schillemans, Thomas (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Accountability* (s. 90–105). Oxford: Oxford University Press.
- Guba, Egon G., & Lincoln, Yvonna S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage Publications.
- Harkreader, Steve A. & Henry, Gary T. (2000). Using performance measurement systems for assessing the merit and worth of reforms. *American Journal of Evaluation* 21(2), 151–170. [https://doi.org/10.1016/S1098-2140\(00\)00080-1](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(00)00080-1)
- Hertting, Nils & Vedung, Evert (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation*, 18(1), 27–46. <https://doi.org/10.1177/1356389011431021>
- Hyryläinen, Esa, Autioniemi, Jari, Lehto, Kirsi (2022). Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajina. Teoksessa Jäntti, Anni, Kork, Anna-Aurora, Kurkela, Kaisa, Leponiemi, Ulriika, Paananen, Henna, Sinervo, Lotta-Maria & Tuurnas, Sanna (Toim.), *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus* (s. 83–104). Tampere: Vastapaino.
- Hyttinen, Kirsi (2017). *Supporting service innovation via evaluation: a future oriented, systemic and multi-actor approach*. Doctoral dissertation 14/2017, Aalto University publication series. VTT Science 146. Haettu sivulta <http://www.vtt.fi/inf/pdf/science/2017/S146.pdf>, 15.7.2024.
- Jackson, Michael (2009). Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer Debate. *Journal of Management History*, 15(1), 66–77. <https://doi.org/10.1108/17511340910921790>
- Jia, Xiangping (2023). Sustainability assessment in agriculture: emerging issues in voluntary sustainability standards and their governance. *Ecology and Society*, 28(2), 16. <https://doi.org/10.5751/ES-14125-280216>
- de Lancer Julnes, Patria (2006). Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on. *Evaluation* 12(2), 219–235. <https://doi.org/10.1177/1356389006066973>
- Lawton, Alan, Rayner, Julie & Lasthuizen, Karin (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Lowe, Toby (2017). Debate: Complexity and the performance of social interventions. *Public Money and Management*, 37(2), 79–80.
- Lönngren, Johanna & van Poeck, Katrien (2021). Wicked problems: A mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(6), 481–502. <https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1859415>
- Mayne, John (2007). Evaluation for accountability: Reality or myth? Teoksessa Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Perrin, Burt & Lonsdale, Jeremy (Eds.), *Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit* (s. 63–84). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Mulgan, Richard (2002). Accountability Issues in the New Model of Governance. Discussion Paper No. 91, Crawford School of Economics and Government. Canberra: Australian National University.
- Newman, Joshua (2017). Deconstructing the debate over evidence-based policy. *Critical Policy Studies* 11(2), 211–226. <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1224724>
- Patton, Michael Quinn (2006). Evaluation for the way we work. *The Nonprofit Quarterly Spring*, 13(1), 28–33.
- Patton, Michael Quinn (2011). *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. London: Guilford.
- Pawson, Ray (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage Publications.
- Raisio, Harri., Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139. Sitra.

- Regeer, Barbara, de Wildt-Liesveld, Reneé, van Mierlo, Barbara Christine, & Bunders, Joske F.G. (2016). Exploring ways to reconcile accountability and learning in the evaluation of niche experiments. *Evaluation*, 22(1), 6–28. <https://doi.org/10.1177/1356389015623659>
- Roberts, Nancy C. (2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658–659.
- Richardson, Kurt & P. Cilliers, Paul (2001). What is complexity science? A view from different directions. *Emergence: Complexity and Organisation*, 3(1), 5–23.
- Salminen, A. (2016). *Julkisen johtamisen etiikka*. 4. uudistettu ja laajennettu painos. Opetusjulkaisuja 60, Julkisojohtaminen 3. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Schillemans, Thomas (2013). Moving beyond the clash of interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>
- Schut, Marc, Klerkx, Laurens, Rodenburg, Jonne, Kayeke, Juma, Hinnou, Léonard, C., Raboanarielina, Cara M., Adegbola, Patrice Y., van Ast, Aad & Bastiaans, Lammert (2015). RAAIS: Rapid appraisal of agricultural innovation systems (Part I). A diagnostic tool for integrated analysis of complex problems and innovation capacity. *Agricultural Systems*, 132(1), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2014.08.009>
- Scott, Ian & Gong, Ting (2021). Coordinating government silos: Challenges and opportunities. *Global Public Policy and Governance*, 1(1), 20–38. <https://doi.org/10.1007/s43508-021-00004-z>
- Spicer, Neil & Smith, Penny (2008). Evaluating complex, area-based initiatives in a context of change. *Evaluation*, 14(1), 75–90. <https://doi.org/10.1177/1356389007084677>
- Stufflebeam, Daniel L. (2001). Evaluation models. *New Directions for Evaluation*, 89(1), 8–98.
- Uusikylä, Petri, Hyytinen, Kirsi & Räkköläinen, Mari (2021). Tuomarista maailmanparantajaksi: Arvioinnin muuttuva rooli kompleksisessa maailmassa. Teoksessa Kihn, Lili-Anne., Oulasvirta, Lasse, Ruohonen, Janne, Rönkkö, Jaakko, Urpilainen, Matti & Wacker, Jani (Toim.), *Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa* (s. 211–236). Tampere: Tampere University Press.
- Uusikylä, Petri (2022). Arvioinnin rooli systeemin muutoksen hahmottamisessa – kohti jaettua ymmärrystä. Haettu sivulta <https://www.sayfes.fi/2022/03/10/arvioinnin-rooli-systeemin-muutoksen-hahmottamisessa-koh-ti-jaettua-ymmarrysta/>, 7.4.2024
- van der Meer, Frans-Bauke & Edelenbos, Jurian (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: Accountability, learning and co-operation. *Evaluation*, 12(2), 201–218. <https://doi.org/10.1177/1356389006066972>
- Walton, Mat (2016). Setting the context for using complexity theory in evaluation: Boundaries, governance and utilization. *Evidence & Policy*, 12(1), 73–89. <http://dx.doi.org/10.1332/174426415X14298726247211>
- Zapico-Goñi, Eduardo (2007). Matching public management, accountability and evaluation in uncertain contexts: A practical suggestion. *Evaluation*, 13(4), 421–438. <https://doi.org/10.1177/1356389007082130>