

Julkisten palvelujen laadun haastava arviointi ja mittaaminen

Petri Godenhjelm

Yhteiskunnallisesti tärkeiksi koetuista asioista kysyttäessä ja tuloksia tulkittaessa on otettava huomioon monia asioita, kuten ihmisten arvostukset, yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset ja tiedotusvälineissä käytävä keskustelu. Vastaajien tekemät tiedon käyttöä koskevat arviot ovat osa vastaamista. Mikäli tiedon käyttötarkoitus jää vastaajille epäselväksi, vastaukset voivatkin heijastella jotain muuta kuin itse kysyttyä asiaa.

HYVINVOINTIKATSAUKSEN

15-vuotisjuhlaseminaarissa maaliskuussa 2005 kahdessakin eri puheenvuorossa nostettiin esiin tiedon poliittinen ulottuvuus.

Tutkija Anu Kantola totesi, että tilastojen tuottaminen on aina politiikkaa ja että tarvitaan yhä enemmän tietoa tiedon rajoista. Hänen mukaansa on tarvetta sellaiseen tietoon, joka selvittää tiedon tuotantoa ja siihen liittyviä ongelmia sekä tuottaa näkemyksiä erilaisten tiedon tuottamisen käytäntöjen eroista, jotta päästään eroon tilanteesta, jossa yritetään vain todistaa oman tiedon paremmuutta.

Professori Liisa Rantalaiho puolestaan totesi, että kansalaise- na ja kansalaisyhteiskunnan toimijana ihminen tarvitsee tietoa, jonka pohjalta voi tehdä omia poliittisia päätöksiään, kuten äänestää ja vaikuttaa päättäjiin.

Mutta kuinka suhtautua tilanteeseen, jossa kansalainen näyttää ikään kuin äänestävän itse tiedontuotantoprosessin sisällä? Tai että kuvitellut tiedon käyttötarkoitukset ja mediassa käytävä keskustelu näyttävät muokkaavan vastaamisen näkökulmaa? Tämänkaltaiset kysymykset muistuvat mieleeni muutamia vuosia sitten tekemästäni julkisten palvelujen laatubarometrin esitestauksesta. Kuluttajatutkimuskeskus on hiljattain julkaissut ensimmäisen kvantitatiiviseen aineistoon pohjautuvan raportin laatuarvioissa tapahtuneista muutoksista (Kytö ja Aatola, 2004).

Julkisten palvelujen laatubarometri ja lomaketestaus

Valtiovarainministeriön vuonna 2001 käynnistämän julkisten palvelujen laatubarometrin kehittämisessä pyritään asiakasläh- töiseen julkisen palvelutoimin- nan arviointiin. Barometrillä ha- vainnollistetaan palvelun käyttä- jien kokemuksia ja mielikuvia

julkisten palvelujen laadusta ja laadun ajallisesta muutoksesta.

Barometriin sisältyi seitse- män eri palvelua: päiväkotia, pe- ruskoulu, kirjasto, terveyskes- kus, poliisi, verotoimisto ja pää- tiet. Palvelujen pääkriteereinä olivat saatavuus/saavutettavuus, palveluun liittyvät materiaaliset tekijät, henkilökunnan ammatti- taito, vuorovaikutus(prosessilaa- tu) ja kansalaisoikeuksien toteu- tuminen. Kutakin kriteeriä lä- hestettiin useammalla kysymyk- sellä ja arviot pyydettiin koulu- arvosana-asteikolla 4–10. Näistä pääkriteereistä muodostettiin koetun laadun arvosana. Tiedot kerättiin puhelinhaastatteluin. (Kytö ja Aatola, 2004.)

Kvalitatiivinen esitestaus teh- tiin kognitiivisilla haastatteluilla Tilastokeskuksen SurveyLabora- toriossa. Kognitiivisessa haastat- telussa tutkimushenkilö ajattelee ääneen vastatessaan kysymyk- siin, tuottaen samalla tietoa siitä, kuinka päätyi vastaukseensa, ja mitä muuta hän mahdollisesti ajattelee kysyttävistä asioista. Kognitiiviset haastattelut perus- tuvat yleisesti käytettyyn kyse- ly-vastaamisprosessin malliin, jossa vastaajan katsotaan toteu- tavan erilaisia kognitiivisia tehtä- viä; ymmärtäminen ja tulkinta, muistaminen ja arviointi, vas- tauksen muotoileminen sekä itse

varsinainen vastaaminen (ks. Ahola ym. 2002; Sudman ym. 1996).

Vastaamisen eri näkökulmat

Kognitiiviset haastattelut tuottivat relevanttia tietoa kysymysten kehittämiseksi sekä sellaista vertaailista aineistoa, jolla voidaan ymmärtää yleisemminkin kysely-vastaamisprosessin luonnetta ja kerätyn kvantitatiivisen tiedon kontekstuaalisuutta ja rajoja. Esitän seuraavaksi kolme esimerkkiä, jotka kytkeytyvät toisiinsa vastaamisen poliittisen pohjavireen kautta. Tarkoitan tällä vastaajien tuottamaa puhetta julkisten palvelujen resursseista, järjestelmästä ja niihin liittyvistä arvostuksista siinä yhteydessä, kun heiltä pyydettiin arvioita eri palveluista.

Testattavat kysymykset olivat muotoa: *"Luettelen joukon palveluun X liittyviä asioita. Arvioikaa niitä kutakin erikseen kouluarvosanojen asteikolla 4–10 siten, että erittäin huono on 4 ja kiitettävä on 10"*. Palvelusta kysyttiin vastaavalla tavalla myös yleisarvosana eri osioiden päätteeksi sekä mielikuvaa kustakin palvelusta, jos vastaaja ei ollut käyttänyt kyseistä palvelua.

Esimerkki 1 – Puntarissa koko järjestelmä vai omat kokemukset kysytystä palvelusta?

Osa vastaajista vastasi pikemminkin kysymykseen siitä, kuinka kyseiset palvelut tulisi yhteiskunnassa järjestää. Tämä kehys

tuli esille varsinkin, kun kysytystä palvelusta ei ollut paljon kokemusta tai kysymys oli laaja, kuten yleisarvosanaa tai mielikuvaa kysyttäessä.

"must se on kyllä aika niukkaa se mitä koulu tarjoaa et ne kyllä kattoo päältä mitä on, mut enempää ei oo rahkeita, ehkä se kasi on koko järjestelmälle kuin ehkä meidän koulun tavalle hoitaa juuri tämä asia...tämä ehkä houkuttelee vastaamaan tähän niinku laajemmasta kehuksesta".

"tietyllä tavalla nää asiat jota tässä pyritään mittaamaan niin, niihin liittyy aika paljon semmosta arvostusta ja must tuntuu et tämmösestä niinku huomaa sen et ne vaikuttaa varmasti semmoseen yleislinjaan mikä on. Et jos mä oon tämmönen myönteisesti yhteiskunnan palveluihin suuntautunut niin kuin mä ilmeisesti olen tietyllä tavalla, niin ne painottuu epämääräisetkin arvosanat sinne plussan puolelle..."

"koska mä kannatan vahvasti Suomen hyvää kirjastolaitosta, mä annan kympin"

"...se on semmonen arvostuskysymys, kuinka paljon arvostan poliisin toimintaa tässä asiassa, ennemminkin kuin se, kuinka paljon poliisi sitä oikeasti tekee, koska sitähän mä en tiedä. Mä voin kuvitella, että ne on niin hyviä jätkiä, että ne tekee sitä sen ja sen arvosta" Kykenisitkö antamaan tässä jonkun arvostuksen? "mä antaisin varmaan sen kasiin, joka on se mun en tiedä asiaa- arvosana. Koska mä periaatteessa pidän hyvinä näitä institutioita, sekä kirjastoo, että päiväkotia, että kou-

lua, että poliisia, ni mä en halua keskiarvoks antaa numeroa, jota mä koen ei hyvänä numerona, kasi on vielä semmonen ihan hyvä numero"

"vois olla joku semmonen kohta, missä pääsis ilmaisemaan, että ylipäätään kunnallisiin terveyspalveluihin pitäisi satsata enemmän, mut tässä tietysti on kyse niistä olemassa olevista palveluista..."

Esimerkki 2 – Tiedon käyttötarkoitukset

Kerätyn tiedon käyttötarkoitukset nousivat esille eri kysymysten ja tutkimuksen yhteydenottokirjeen kohdalla. Varsinkin toimeksiantajan eli valtiovarainministeriön mahdollisia tulosten käyttötarkoituksia pohdittiin, etenkin mielikuvakysymysten mukanaolo herätti erinäisiä pohdintoja.

"se on just tää mielikuvan käsite, että onko se nyt sitten, niin etä mihin tää kysely tähtää, että mihin tällä pyritään. Et jos tää on Valtiovarainministeriön toimeksiannosta, niin voisin siitä päätellä, että kyse on näihin palveluihin varatusta rahasta, mutta miten se sitten liittyy siihen mielikuvaan, kun mielikuvaan vaikuttaa monet tekijät, jotka eivät välttämättä sitten ole minkään Valtiovarainministeriön hallittavissa, et tota..mä en tiedä onks tämmösessä tutkimuksessa tutkimuksen kannalta järkevää tai eettistä ilmaista mihin tarkotukseen, missä tarkotuksessa tätä tutkimusta tehdään, mut että semmonen kysymys tietysti herää"

"onks tässä ylipäätään kysymys tässä koko kysymyksenasette-

lussa kysymys tällasesta poliisin imagosta, et mihin tällä koko kyselyllä pyritään, että onks se niinku et mietitään onks näillä tarpeeks resursseja näillä eri palvelu-aloilla vai niinku onks niitten sisällä toimivien ammattitaito asiallisella tasolla vai mihin pyritään, et vaikka vastaajan pitäisi tietysti olla sillei neutraali, niin ettei välttämättä ajattele mihin sillä omalla vastauksella vaikuttaa, niin väijäämättä semmonen kuitenkin tulee mieleen"

Mitä sulle tulee mieleen tästä, että mihin tällä tämän tyyppisellä kyselyllä pyritään?."no tän kirjeen[yhteydenottokirje] pohjalta mä nyt ajattelisin et mulla ois vastamalla mahdollisuus vaikuttaa tämöseen resurssien jakoon ja mahdollisesti lisäämiseen, mutta sitten kun kysymyksissä on tämmösiä tavallaan niinku mielikuvakysymyksiä, niin sitten taas mieleen tuleeekin et onks tässä sittenkin jostain semosesta imagotekijöistä ja ..".

Esimerkki 3 – Tutkimusteemat yhteiskunnallisessa keskustelussa

Media oli selkeästi tiedonkeruun kontekstina ja vastausten taustalla. Tämä välittyi useistakin vastauksista, mutta ennen kaikkea media vaikutti vastauksiin sellaisissa kysymyksissä, mistä vastaajilla oli vähemmän henkilökohtaisia kokemuksia.

"ei oo kokemusta, mutta mitä lehdistä lukee niin kyllähän ne[poliisi] tulee jos pyydetään, ilmeisesti"

"mä taisin vastata niinku lehdistön ja TV:n tuoman tiedon perusteella eli se on vain pelkkää oletusta"

"no, luokkakoot ovat suuren tunteet ja tiedotusvälineissä tuodaan esiin kaikkia ongelmia, mikä on tiedotusvälineille tyypillistä, mut sehän vaikuttaa mielikuviin"

"nääh on semmosii mihin mä en oikein haluaisi vastata, koska mä en tiedä ja musta tuntuu että mä ikään kuin kohtelen väärin näitä kaikkia ei tuntemiani terveyskeskuksia ja muita, jos mä joudun arvioimaan jotain mulle tietämätöntä, varsinkin kun tää on niin herkkä alue, nääh tämmöset terveyspalvelut ja muut, niistä kirjoitetaan lehdistä ja käydään polemiikkia ajoittain"

Haastattelu- ja kyselyaineistojen luonne

Haastatteluissa havaitsin, että vastaajat valitsivat näkökulmansa hyvinkin yksiselitteisiltä tuntuvien kysymysten edessä. Julkisten palvelujen arvioinnin taustalla olleet tavoitteet herättivät selvästi kysymyksiä joissakin vastaajissa. Samoin osa heistä jäseni kysymistilanteen siten, että vastaukset heijastivat heidän omia toiveitaan ja arvostuksiaan enemmän kuin heidän kokemuksiinsa kysytyistä asioista.

William Foddyn (1995) mukaan kysyminen ja vastaaminen käyttäytymisenä sisältävät monimutkaisia vuorovaikutussuhteita sosiologisten, psykologisten ja lingvististen tekijöiden välillä. Kysymyksiä ei tulisi ymmärtää vain suhteessa toisiinsa, vaan suhteessa siihen sosiaaliseen kontekstiin, missä ne toimivat.

Onnistuneelle kysymis-vastaamisprosessille ehto on, että

utkijalla ja vastaajalla on yhteinen ymmärrys tutkittavasta kohteesta eli he ymmärtävät kysymyksen samalla tavalla (mt. 30). Vastaajat määrittelevät kuitenkin itse tutkimustilanteen, eikä tutkijoilla ei ole muuta mahdollisuutta kuin yrittää varmistua siitä, että vastaajat ymmärtävät ja hyväksyvät heidän tavoitteet ja että vastaajat eivät olisi motivoituneita tavoittelemaan omia tavoitteitaan (Foddy, 1995, 74–75).

Kysyminen tapahtuu aina tietyissä tilanteissa

Surveytutkijoiden perusorientaationa on ollut aiemmin, että haastattelutilanne itsessään ei vaikuta vastaajien antamiin vastauksiin (Foddy, 1995). Haastattelu tulisi ymmärtää laajemmin, myös julkisen puheen ja keskustelun muovaamana tilanteena, ei vain välittömänä vuorovaikutuksena. Julkisista palveluista käytävä keskustelu mediassa on osa palveluiden laadun kysymisen kontekstia, varsinkin jos haastateltava kytkee kyselyn tulokset poliittisiin päätöksiin palveluiden resursseista tai tuottamisjärjestelmästä.

Julkisten palvelujen laatubarometrin ensimmäisessä raportissa todettiin, että palvelujen laadun muuttumista koskevassa tulkinnassa on huomioitava paitsi indikaattorien (kysymysten) väliset ja sisäiset muutokset myös keskeisten taustamuuttujien vaikutukset yksittäisiin indikaattoreihin ja niistä laskettuihin keskiarvoihin (Kytö ja Aatola, 2004, 49). Muutokset baromet-

rin eri ajankohtina tehdyissä mittauksissa voivat johtua palvelun laadusta tapahtuneesta todellisesta muutoksesta, palvelujen käyttäjien arvoissa tapahtuneista muutoksista, taloudellisten olojen vaihtelusta tai kaikista näistä yhteensä. Muiden tekijöiden vaikutusta ei katsota kokonaan voitavan eliminoida varsinaisesta barometrista. (Kytö ja Aatola, 2004, 54.)

Näiden tekijöiden syvämpi ymmärtäminen antaa työkaluja tulkinnalle. Kognitiivisten haastattelujen analysoinnin voidaan katsoa palvelevan tätä tarkoitusta. Lisäksi on huomioitava myös mittausajankohtaan liittyvä yhteiskunnallinen, mediassa käytävä keskustelu ja mahdolliset yksittäiset, tutkimuksen teemaan liittyvät tapahtumat. Sosiaalisen kontekstin ymmärtäminen yhdessä lomakkeen sisäisten tekijöiden ja tiedonkeruutapahtumaan liittyvien näkökohtien tuntemisella, antaa kokonaisvaltaisen kehikon, jossa barometrituloksia pystytään tulkitsemaan mahdollisimman hyvin.

Arkipäiväisetkin asiat vaikuttavat

Arkipäiväisetkin tilannetekijät voivat vaikuttaa erilaisissa tutkimusasetelmissä. Schwarz ja Clore (1983) osoittivat kokeellaan kuinka vastaajan mielialalla oli vaikutusta koettuun yleiseen elämän tyytyväisyyteen. Ihmiset arvioivat elämänsä selkeästi positiivisemmaksi aurinkoisena päivänä kuin sateisena päivänä. Kuitenkin tämä vaikutus poistui,

kun haastattelija avasi keskustelun kysymällä millainen sää vastaajan kotipaikassa haastatteluhetkellä vallitsi. Kun vastaajan huomio kiinnitettiin säähän hänet tehtiin tietoiseksi siitä, että hänen mielialansa ei heijastelekaan sitä, kuinka elämässä yleisesti sujuu, vaan hetkellistä syytä, säätilaa. Hänen mielialansa synnyttämän tiedon merkitys tietoisesti kyseenalaistettiin ja sen vaikutus vastaamiseen voitiin näin poistaa. (Sudman ym. 1996, 88.)

Medialla on keskeinen rooli, koska se välittää nopeasti koko tutkimuksen kohdejoukolle selkeää tietoa, joka muodostaa tiedonkeruun oman kontekstin. Esimerkiksi vuonna 2001 BSE eli hullun lehmän tauti sai huomattavaa näkyvyyttä suomalaisessa mediassa. Sen seurauksena käsitykset ulkomaisesta lihasta olivat selkeästi negatiivisempia kuin käsitykset kalasta ja vihanneksista (Godenhjelm ym., 2005). Barometrityyppisissä mittauksissa huomio keskittyy juuri muutoksiin, joten on ensiarvoisen tärkeää ottaa huomioon tiedonkeruun ajankohta tulosten tulkinnassa. Pelkkiin tilastolukuihin pohjautuva päättely ei riitä, tarvitaan myös asiantuntemusta ilmiöalueesta ja mittauksen kriittisistä pisteistä.

Tiedonkeruutapahtuman ajallisen ja paikallisen kontekstin ottaminen huomioon tutkimushankkeissa on tuore ilmiö. Haastattelujen aikaisten merkittävien yhteiskunnallisten, sosiaalisten ja poliittisten tilantei-

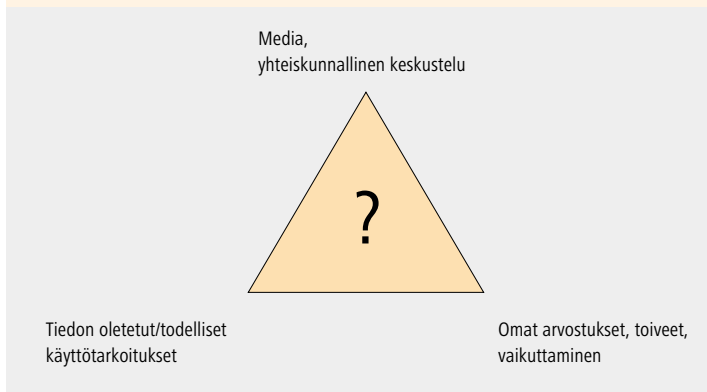
den on katsottu olevan osana vastaamisen kontekstia siinä määrin keskeinen, että European Social Survey, ESS¹ on ryhtynyt keräämään tietoa osallistuvien maiden keskeisistä tapahtumista tiedonkeruuprosessin aikana. ESS:n internetsivuilta <http://www.europeansocialsurvey.org> löytyy kattava selostus tästä käytännöstä ja maakohtaisista raporteista tiedonkeruun eri kierroksilta.

Tiedon kerääjille ja käyttäjille haasteita

Kysymisen konteksti voi vaikuttaa vastaajan kognitiivisiin prosesseihin vastaamisprosessin kaikissa vaiheissa. Kun vastaaja muokkaa tilannetekijöiden pohjalta vastauksiaan ennen kuin viestittää vastauksensa kysyjälle, hän on varsinaisen vastaamisen vaiheessa. (Sudman ym. 1996, 78). Palvelun laatua koskevissa kysymyksissä voidaan ajatella, että vastaajat ovat ymmärtäneet kysymyksen ongelmitta ja muistiin sekä arviointiin liittyvät tehtävät olivat selkeitä. Edellä olleiden katkelmien perusteella vastaamisen näkökulmaa haettiin myös itse kysytyn asian, koetun palvelun laadun arvioimisen, ulkopuolelta. Vastauksiin välitettiin tai aktiivisesti pyrittiin välittämään näkökulmia itse palveluita koskevasta järjestelmästä ja sen arvostuksesta. Kuitenkin tut-

¹ ESS on kansainvälinen tutkimusohjelma, joka kartoittaa yhteiskunnalliseen kehitykseen liittyvää arvojen, asenteiden ja käytäytymisen muutosta. Hankkeessa on mukana yli 20 Euroopan maata, Suomi mukaan lukien

Kuvio 1
Vastaamisen kehyksiä palveluiden arvioinnissa.



kimuksessa oltiin kiinnostuneita vain vastaajan henkilökohtaisesti kokemasta palvelun laadusta. Lisäksi havaittiin, että mediassa käytävä keskustelu välittyi osaksi tiedonkeruutapahtuman kontekstia, joka on tuloksia tulkittaessa hyvä pitää mielessä. Kuviossa 1 olen hahmotellut näiden tekijöiden suhteita.

Lomakesuunnittelussa on keskeistä tutkimuksen ja yksittäisten kysymysten tarkoitusten selkiinnyttäminen. Ihmiset ottavat toistensa näkökulmat huomioon tulkittaessaan toistensa verbaalista käyttäytymistä. Heidän vastauksensa heijastelevat sitä, minkä he olettavat tutkijan haluavan tietää kuin myös sitä, mitä tutkija tekee sillä tiedolla, jonka he vastauksissaan antavat. (Foddy, 1995, 189; Ahola, 2000; Ahola, 2004.) Vastaajat voivat vastata yhteen kysymykseen useammasta kuin yhdestä näkökulmasta. Tätä vastaajan mahdollisuutta on lomakesuunnittelussa minimoitava, jotta tulosten vertailtavuus ja tulkittavuus olisi mahdollista. Tiedon käyttötarkoitukset taas pystytään välittämään

vastaajille ja näin voidaan luoda heille yhtenäinen konteksti, mikä ei onnistu, jos he joutuvat tekemään tämän päättelyn itse.

Vastaajan omien arvostusten, toiveiden ja vaikuttamisen kehyksen poistaminen on haasteellisempi kysymys. Ratkaisua "puhtaampaan mittaamiseen" voidaan hakea tuomalla haastatteluun (ao. keskusteluun) ulottuvuus, jonka uskotaan vaikuttavan yksittäisten kysymysten vastaamiseen. Tässä palveluja koskevassa esimerkitapauksessa voisi kysyä ensin kansalaisen mielipidettä siitä, kuinka palvelut Suomessa ylipäätään tulisi järjestää. Näin päästäisiin tilanteeseen, jossa tämä keskustelu, jonka uskotaan vaikuttavan myöhempien kysymysten vastauksiin, on jo käyty, kun varsinaisia palveluja koskevia kysymyksiä kysytään. Schwarz ja Schuman (1997) kutsuvat tällaisia, kontekstivaikutuksia eliminoivia kysymyksiä puskuri-kysymyksiksi. Jos niiden vaikutuksesta halutaan tarkempaa tietoa, niistä pystytään tekemään kvantitatiivisia koeasetelmia.

Surveytutkimuksen parissa on yleistä, että suunnittelu, mutta myös tulokset ja tulkinnat tehdään usein vain ja ainoastaan lomakkeen ja yksittäisten kysymysten tasolla. Kuitenkaan lomakkeen sisäisten tekijöiden huomioiminen ei yksin riitä. Ihminen ei todellakaan ole mekaaninen tiedonantaja, jolta haluttu tieto saadaan kuin "apteekin hyllyltä". Tai ainakaan niin ei toivoisi kenenkään valistuneen surveytutkijan ja tiedonkäyttäjän käyttämiensä aineistoihinsa suhtautuvan. □

Kirjoittaja on tutkija Tilastokeskuksen Surveylaboratoriossa.

Lähteet

- Ahola, A. (2000): Surveykysymysten tarkoitus ja vastausten tulkittavuus. Hyvinvointikatsaus 1/2000. Tilastokeskus.
- Ahola, A. (2004): Indikaattorit syntyvät tiedonkeruuprosessin kehyksessä. Hyvinvointikatsaus 1/2004. Tilastokeskus.
- Ahola, A., Godenhjelm, P., Lehtinen, M. (2002): Kysymisen taito. Surveylaboratorio lomaketutkimusten kehittämisessä. Katsauksia 2002/2. Tilastokeskus.
- Foddy, W. (1995): Constructing questions for interviews and questionnaires. Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- Godenhjelm, P., Honkanen, A., Ahvonen A. (2005, painossa): The peculiar logic of survey questions: domestic food superiority is not equal to foreign food inferiority: International Journal of Public Opinion Research.
- Kytö, H., Aatola, L. (2004): Luulo ei ole tiedon väärtti. Muutokset kuluttajien antamissa julkisten palvelujen laatu-arvioissa vuosina 2002 – 2003. Julkaisuja 7/2004. Kuluttajatutkimuskeskus.
- Schwarz, N., Schuman, H. (1997): Political knowledge, attribution, and inferred interest in politics: the operation of buffer items. International Journal of Public Opinion Research 9:3, 191 – 195.
- Sudman, S., Bradburn, N. M., Schwarz, N. (1996): Thinking about answers. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.