

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen

Janne Roininen



Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen

Janne Roininen

Helsingin yliopiston Matemaattis-luonnontieteellisen tiedekunnan
aluetieteen oppiaineeseen kuuluva väitöskirja, joka tarkastetaan
julkisesti 30.3.2012 Helsingissä.

**Aalto-yliopisto
Insinööritieteiden korkeakoulu
Maankäyttötieteiden laitos
Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä**

Aalto-yliopiston julkaisusarja
TIEDE + TEKNOLOGIA 2/2012

© Janne Roininen

ISBN 978-952-60-4507-8
ISBN 978-952-60-4508-5 (pdf)
ISSN-L 1799-487X
ISSN 1799-487X
ISSN 1799-4888 (pdf)

Taitto: Marina Johansson

Unigrafia Oy
Helsinki 2012

ESIPUHE

Työn viimein valmistuttua on aika luoda itsekriittinen katsaus tehtyyn. Varsinkin arviointitutkimukseen tällainen itserefleksio kuuluu itsestään selvyytensä. Tutkimustyön edetessä epävarmuutta aiheuttivat erityisesti yhteiskuntamallien tulkintahaasteet, subjektiivisuuden rajoitteet ja yleistettävyyden ongelmallisuus.

Eri yhteiskuntamallit ovat tulkinnallisesti haastavia. Työssä käyttämäni projektityhteiskunnan käsite olisi voinut saada hieman eritavalla tulkiten toisenkin muodon. Yhtä lailla nykyistä yhteiskuntamallia kuvaisivat arviointityhteiskunnan tai vaikuttavuusyhteiskunnan käsitteet. Itse asiassa arviointityhteiskunnan käsite roikkui pitkään työni luonnoksissa ennen kuin päädyin käyttämään projektityhteiskuntakäsitettä. Projektityhteiskuntakäsite on arviointityhteiskunnan käsitettä laajempi, ja arviointityhteiskunta ikään kuin mahtuu sen sisälle.

Subjektiivisuuden rajoitteet liittyvät kuvaukseni luonteeseen aikalais-kuvauksena. Käytännössä koko aikuisikäni ja varsinkin akateemisessa työelämässä vierähtäneet toistakymmentä vuotta ovat olleet projektoituvan yhteiskunnan aikaa. Tämä on varmasti vaikuttanut tapaan kuvata yhteiskuntakehitystä ja tehnyt minusta ehkä joillekin ilmiöille sokean. Aikalaiskuvauksella on vahvuutensa, mutta jotkin nyt ehkä näkemättäni jääneet ulottuvuudet hahmottuvat kunnolla vasta aikojen päästä.

Samankaltainen subjektiivinen sokeus on saattanut liittyä empiirisen aineiston kuvauksiin ja käsittelyyn. Toimin arvioijana kaikissa kymmenessä arviointitapauksessa. On mahdollista ja hyvin todennäköistä, että liian lähellä aineistoa olleena en ole nähnyt tapausten kaikkia nyansseja tai olen tulkinnut niitä ”subjektiivisten silmälasien” läpi. Liian läheltä ei näe kaikkea. Toisaalta sidos aineistoon on varmasti auttanut minua ymmärtämään joitain niistä syvemmin kuin täysin ulkopuolisena olisi ollut mahdollista.

Myös valitsemallani meta-arvioinnin metodilla on rajoitteensa. Se perustuu pitkälle vietyyn tapausten yleistykseen ja hyvin yleispiirteiseen kuvaukseen, jolloin yksityiskohtien syvempi ymmärrys jää saavuttamatta. Tapauksiin sitoutuneena minulla olisi ollut periaatteessa hyvät mahdollisuudet syvemmän ymmärryksen hankkimiseen joistain niistä, mutta se olisi edellyttänyt arviointitapausten huomattavaa määrällistä karsimista. Valinta on aina tehtävä. Nyt ensisijainen kiinnostukseni kohdistui kymmenen tapauksen antamaan yhteiskuvaan, joidenkin yksittäisten tapausten syventämisen sijasta.

Haasteista ja epävarmuustekijöistä huolimatta toivon, että tämä tutkimukseni kertoo lukijoilleen jotain tähdellistä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonteesta nykymuotoisessa projektiyhteiskunnassa, ja avaa ajatuksia arvioinnin eheyttämisen luomiin mahdollisuuksiin.

Peiliin katsomisen ohella haluan kiittää henkilöitä, jotka mahdollistivat työni valmistumisen. Ensimmäiset kiitokset ansaitsevat professori ja vararehtori emeritus Mauno Kosonen ja professori Harry Schulman työni ohjaajina toimimisesta sen eri vaiheissa. Erityisesti kiitän Mauno Kososta siitä pohjattomasta kärsivällisyydestä, jota hän osoitti työni venyessä ajallisesti ja rönsyillessä sisällöllisesti. Kiitän lisäksi emeritusprofessoria Pentti Viitalaa hänen arvokkaista ajatuksistaan suunnittelumaantieteen olemuksesta. Kiitokset kohdistan myös esitarkastajilleni professori Toivo Muilulle ja dosentti Heikki Kukkoselle.

Aivan oman erityiskiitoksen ansaitsee dosentti Liisa Horelli. Oli pitkälti hänen ansiotaan, että tulin ylipäättään sukeltaneeksi arviointitutkimuksen ihmeelliseen maailmaan, ja että työni lopulta valmistui. Liisan tuki ja ohjaus – niin tieteellinen kuin psykologinenkin – oli ratkaisevaa työn valmistumisen kannalta.

Työni valmistui Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) päivätöittäni ohessa, joten kiitokset kuuluvat myös YTK:n johtajina työni eri vaiheissa toimineille professoreille Hilikka Lehtoselle, Panu Lehtovuorelle ja Raine Mäntysalolle. YTK:n johto tuki työtäni auttaen integroimaan työni sisällöllisesti jouhevaksi osaksi laitoksen projektitoimintaa. Ilman tällaista suhtautumista työhöni ei sen puurtaminen olisi ollut ylipäättään mahdollista päivittäisten projektitehtävien – siis projektiyhteiskunnan – suossa.

Kaikki kollegani YTK:lla ansaitsevat yhteisen kiitoksen siitä hyvästä YTK:lla vallitsevasta työilmapiiristä ja kannustuksesta, joka edesauttoi merkittävästi työni etenemistä. Erityisesti kiitän heistä kanssani yhteisiä arviointihankkeita toteuttaneita maistereita Sirkku Wallinia ja Karoliina Jarenkoa sekä YTK:n osastosihteeriä Marina Johanssonia työni ammattitaitoisesta taitosta.

Olen osallistunut työni edetessä aktiivisesti useisiin työni sisältöä sivuaaviin järjestöihin ja yhdistyksiin. Näistä arvokkainta tukea työlleni on antanut Suomen arviointiyhdistys (SAY ry) hallituskollegoineen – kiitos Teille.

Lopuksi tärkeimmät kiitökseni osoitan vanhemmilleni tuesta ja sponsoinnista kaikissa opintojeni vaiheissa.

Lumisessa Helsingissä vuoden 2011 vaihtuessa vuoteen 2012,

Janne Roininen

TIIVISTELMÄ

Viimeaikainen projektiyhteiskuntakehitys ja sen johdannaisena fragmentoituminen, eli pirstoutuminen ja moninaistuminen, asettavat haasteen alue- ja yhdyskuntasuunnittelulle ja sen arvioinnille, sillä molemmat alat ovat vahvasti sidoksissa kulloisiinkin yhteiskunnallisiin tilauksiin. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata ja analysoida alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitunutta luonnetta ja etsiä sen eheyttämisen mahdollisuuksia. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu arviointitutkimuksen ja alue- ja yhdyskuntasuunnittelun paradigmojen perustalle. Väitöstyön kaksi tutkimuskysymystä ovat: Millaisen luonteen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta ja -tutkimus ovat saaneet projektiyhteiskunnassa? sekä Miten alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoimintaa ja -tutkimusta voidaan tarvittaessa eheyttää? Tutkimuksen empiirinen aineisto kattaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun eri aluetasoja sekä erilaisia temaattisia arviointikohteita. Tutkimuksen metodologia jäsenyyty 1) empiirisen aineiston (10 arviointitapausta) kuvauksesta ja luokittelusta, 2) teoria- ja aineistolähtöisestä meta-analyysistä sekä 3) tulosten monitahoisesta synteisistä.

Tutkimuksessa osoitetaan, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi on jakaantunut selvitysluontoiseen ja tutkivaan arviointiin sekä arvioinnin akateemiseen tutkimukseen. Lisäksi arviointien ja arviointitutkimuksen fragmentoituminen ulottuu alan teoreettis-metodologisista jäsenyyksistä aina käytännön hyödyntämiseen. Arviointien fragmentoitumiskehitys tai eheyttämispyrkimykset ilmenevät selvitysluonteisissa ja tutkivissa arvioinneissa miltei toistensa peilikuvina. Selvitysluonteiset arvioinnit kulkevat prosesseina kokoavasta fragmentoituneempaan suuntaan ja tutkivat arvioinnit päinvastoin fragmentoituneesta kokoavaan. Tutkimuksessa osoitetaan myös, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi on jakaantunut arvioinnin perustutkimukseen, arviointisovelluksiin ja arvioinnin kehittämistyöhön. Ne yhdistyvät harvoin samoissa arviointitapauksissa. Siten riittävän eheät arviointikokonaisuudet jäävät tavoittamatta. Eheyttämisellä tarkoitetaan kokoavaa lähestymistapaa, jossa arviointitoimintaa ja -tutkimusta tarkastellaan laaja-alaisesti eri arvioinnin temaattisia osakokonaisuuksia ja suunnittelun sektoreita integroiden. Kokoava arviointilähestymistapa on tärkeää alue- ja yhdyskuntasuunnittelunkaltaisella monitieteisellä alalla. Erityisen tärkeää se on aluekehityksen arvioinneissa, sillä

alueellinen kehittäminen on itsessään kokonaisvaltaista. Tutkimuksessa esitettävät arvioinnin eheyttämisen avaukset muodostuvat kokonaisvaltaisista lähestymis- ja ajattelutavoista sekä arvioinnin eheyttämisen elementeistä. Niitä ovat evolutionaarinen kehitysnäkökulma, soveltavan systeemi-metodologian avulla tapahtuva kokonaisuuksien hallinta sekä arviointien laaja-alainen käyttäjälähtöisyys.

Tutkimus tarjoaa aiempaa jäsentyneemmän kuvan ja ymmärryksen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan ja -tutkimuksen luonteesta projektityhteiskunnassa sekä uuden avauksen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin eheyttämisen mahdollisuuksiin. Tutkimuksesta voidaan vetää johtopäätökset, joiden mukaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta on pirstoutunut sisäisesti. Ala on laajentunut ulospäin, mutta se ei ole syventynyt sisäänpäin. Alan fragmentoituminen on johtanut siihen, että perustutkimuksellinen arviointitutkimus on jäänyt kehittymättä. Lisäksi pirstoutuminen on johtanut arviointiohjauksen vaikuttavuuden epäselkeyteen ja arviointeihin liittyvän vallankäytön läpinäkymättömyyteen. Projektityhteiskunnalle ominainen tulosvastuujajottelu ja toimeksiantojen kilpailuttaminen ovat kohdistuneet myös arviointeihin. Ne ovat siirtäneet arviointien painopisteen perustutkimuksen sijasta sovelluksiin. Toisaalta kehityksen voidaan tulkita olleen sopeutumista toimintaympäristön, siis projektityhteiskunnan asettamiin reunaehtoihin. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoituminen voidaan nähdä enemmän tai vähemmän tiedostettuna mukautumisstrategiana ajan haasteisiin. Arvioinnin perustutkimuksen vahvistaminen täydentäisi merkittävällä tavalla arviointien jo sinänsä vahvoja soveltavan tutkimuksen ja kehittämistyön osia. Kokonaisvaltainen arviointinäkökulma ei ole vaihtoehto sektorikohtaiselle ja temaattiselle arvioinnille, vaan alaa täydentävä ja eheyttävä lähestymistapa.

Avainsanat: arviointitutkimus, arviointitoiminta, alue- ja yhdyskuntasuunnittelu, projektityhteiskunta, fragmentoituminen, eheyttäminen.

ABSTRACT

The Fragmentation and Reintegration of Evaluation in Regional and Urban Planning

The research problem deals with the increasing fragmentation of the practical evaluation activities and academic evaluation research in the Finnish regional and urban planning. The fragmentation infiltrates all levels of evaluation theory, methodology, methods, processes and practices, as well as its sub-disciplines. The fragmentation is closely connected to the recent evolution of the modern Finnish society towards the so called project society. The hypothesis of the study is that the fragmentation can both challenge and profit evaluation and evaluation research. It can be a challenge, because fragmentation might increase the lack of common basic evaluation research. On the other hand, the profit implies that the fragmentation generates a diversification of evaluation research methods.

The aim of the study is to describe and analyse the fragmented characteristics of evaluation in regional and urban studies and to investigate potential means to reintegrate them. A multidisciplinary theoretical framework of the study was built from the perspectives of evaluation research and urban and regional studies. The two research questions in the study are: what are the characteristics of evaluation research under the conditions of the modern project society, and what are the potential means to reintegrate evaluation research? The empirical part of the study consists of ten practical evaluation projects which provide material for a holistic picture of the state of the art of evaluation in the Finnish regional and urban planning. The empirical material covers the various regional levels and thematic fields of regional and urban planning. The empirical study comprises an analysis of the epistemology, ontology, aims, objects, procedures, orientations, applied fields, as well as of the practical processes and methodological tools of the ten evaluation projects. The methodology of the empirical part of the study also consists of a meta-evaluation in the form of a content analysis and a comparative analysis of the projects.

The results of the study disclose that current evaluation practices have, on the one hand, expanded outwards to new fields and substance areas. On the other hand evaluations have fragmented inwards. The fragmentation means

that the basic research on evaluation has been underdeveloped. The development of evaluation expertise has been strongly influenced by the main features of the project society, such as competition between project proposals and consultants. This has put an emphasis on applied studies instead of basic research. Thus, the development of evaluation practices has meant general adaptation to the needs of the operational environment and the project society. The results also indicate that evaluation activities are divided into three forms; academic evaluation research (basic research on evaluation), investigative evaluation (research in evaluation) and practical evaluation. The first type of evaluation has been underdeveloped and the last one widely diffused. The strengthening of basic research on evaluation would improve the methods, processes and practices of evaluation. However, the reintegration of evaluation demands, besides stronger basic research, three kinds of approaches; an evolutionary view of development, applied systems methodology and the application of utilization-focused evaluation.

The study provides a systematic analysis and a comprehensive understanding of evaluation practices in regional and urban planning under the conditions of the modern project society, as well as new ways to develop integrated evaluation practices. It also offers a transdisciplinary methodology of evaluation research that can be applied in holistic and thematic evaluations. Thus, it contributes to the substance theory of evaluation. The results can be applied in the practice of planning and evaluation authorities, as well as in academic education at the universities.

Keywords: evaluation research, evaluation, regional and urban planning, project society, fragmentation, reintegration.

Sisältö

Esipuhe

Tiivistelmä

Abstract

1	Projektityhteiskunnan haaste suunnittelulle ja arvioinnille	13
2	Tutkimusasetelma	17
	2.1 Tutkimusongelma, -konteksti ja -tavoite	17
	2.2 Teoreettinen viitekehys	20
	2.3 Tutkimuskysymykset	23
	2.4 Empiirinen aineisto ja metodologia	24
	2.5 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen	25
3	Projektityhteiskunnan ohjauskeinot	27
	3.1 Projektityhteiskunnan rakentuminen yhteiskunnallisena ilmiönä	27
	3.1.1 Toimintamuotojen kehitys eri yhteiskuntavaiheissa	27
	3.1.2 Julkisen hallinnon läpiprojektoituminen	29
	3.2 Arviointiohjaus osana projektityhteiskunnan ohjauskeinoja	31
	3.2.1 Normiohjaus	35
	3.2.2 Taloudellinen ohjaus	36
	3.2.3 Ohjelmaperusteinen ohjaus	37
	3.2.4 Informaatio-ohjaus	39
	3.2.5 Arviointiohjaus	42
	3.2.6 Neuvotteluohjaus	42
	3.2.7 Itseohjautuvuus	43
	3.3 Yhteenveto	45
4	Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen esiinmarssi	47
	4.1 Käsitteet ja taustat	47
	4.2 Paradigmat ja koulukunnat	49
	4.3 Laajeneminen ja sen taustavaikuttimet	52
	4.4 Arviointiaallot	55
	4.5 Vasta-aallot	58
	4.6 Yhteenveto	61

5 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituminen	63
5.1 Jakaantuminen arvioinnin tutkimiseen, tutkivaan arviointiin ja selvitysluontoiseen arviointiin	63
5.2 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitunut luonne	64
5.2.1 Erilaiset lähestymistavat	64
5.2.2 Vaihteleva ajoitus ja näkökulmat	66
5.2.3 Vaihteleva laajuus	70
5.2.4 Arviointimenetelmien kirjo	71
5.2.5 Erilaistuneet hyödyntämistavat	75
5.2.6 Metodisia haasteita	76
5.3 Yhteenveto	77
6 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun moninaistuminen ja fragmentoituneet arviointikäytännöt	81
6.1 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun paradigmat ja koulukunnat	82
6.2 Suunnitteluteoriat ja demokratiakäsitykset	83
6.3 Suunnittelun arviointikäytäntöjen kehitys ja kansalaisten arviointiosallisuus	85
6.4 Arvioinnin fragmentoituneita muotoja alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa	88
6.5 Yhteenveto	91
7 Arviointitapausten meta-analyysi	93
7.1 Teoria- ja aineistolähtöisyys	93
7.2 Yhteiset arviointikriteerit ja -kysymykset	94
7.3 Arviointitapausten kuvaus ja tapauskohtaiset analyysit	97
7.4 Arviointitapausten luokittelu	127
7.5 Tuloksia arviointitapausten fragmentoituneesta luonteesta	130
7.5.1 Laajuudellinen tarkastelu	130
7.5.2 Syvyydellinen tarkastelu	133
7.5.3 Ajoituksellinen tarkastelu	136
7.5.4 Selvitysluonteiset arvioinnit	141
7.5.5 Tutkivat arvioinnit	142
7.5.6 Selvitysluonteisten ja tutkivien arviointien vertailu	143
7.5.7 Arviointitapausten vertailu	146
7.6 Yhteenveto	148
8 Avauksia arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämiseen	151
8.1 Arvioinnin eheyttämisen perusta	152
8.1.1 Kuinka tutkia ja arvioida fragmentoitunutta projektiyhteiskuntaa?	152

8.1.2 Kokonaisvaltaiset lähestymistavat	153
8.1.3 Kokonaisvaltaiset ajattelumallit	155
8.2 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämisen elementtejä	158
8.2.1 Evolutionaarinen lähestymistapa yleiseen kehitykseen	160
8.2.2 Kokonaisuuksien hallinta soveltavalla systeemimetodologialla	161
8.2.3 Laaja-alainen käyttäjälähtöisyys	173
8.3 Yhteenveto	186
9 Tulkinnat ja johtopäätökset	189
9.1 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne	190
9.1.1 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi perustutkimuksena	190
9.1.2 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi soveltavana tutkimuksena	194
9.1.3 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi kehittämistyönä	198
9.2 Moninaistuvien suunnitteluteorioiden suhde fragmentoituneeseen arviointiin ja sen eheyttämiseen	201
9.3 Fragmentoitumisen merkitys arviointitoiminnalle projektiyhteiskunnan ohjauskeinona	203
9.4 Fragmentoitumisen merkitys arviointitutkimuksen tulevalle kehitykselle	205
Lähteet	209

1 Projektiyhteiskunnan haaste suunnittelulle ja arvioinnille

Ympäröivä yhteiskuntamme muuttuu alati. Toisinaan muutos on nopeaa ja toisinaan hitaampaa. Muutos näkyy erilaisina tapoina järjestää yhteiset toimintamme. Näitä tapoja kutsutaan yhteiskuntamuodoiksi. Jokainen aika muokkaa oman näköisensä yhteiskuntamuodon. Viime aikoina toimintatapamme ovat kehittyneet projektimaisiksi. Projektoituvia toimintatapojamme kuvaa hyvin projektiyhteiskunnan käsite (Alasuutari ja Lampinen 2006). Projektiyhteiskuntakehitys on suoraa jatkumoa aiemmille yhteiskuntamuodoille agraariyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan ja edelleen palveluyhteiskunnan kautta tietoyhteiskuntaan. Projektiyhteiskunta on rinnakkainen nykyisen tietoyhteiskunnan kanssa ja sen oleellinen osa.

Haaste alue- ja yhdyskuntasuunnittelulle

Kulloisenkin yhteiskuntamuodon mukaiset toimintatavat heijastuvat yhteiskunnan eri osiin. Nykyinen projektiyhteiskuntamuoto levittää projektimaiset toimintatapansa vähitellen kaikkiin osiinsa. Yksi yhteiskunnallisen toiminnan muoto on alue- ja yhdyskuntasuunnittelu.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelu on ollut aina vahvasti sidoksissa ympäröivään yhteiskuntamalliin ja saanut muotonsa sen kautta. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun olemassaolon peruslähtökohta on kulloisenkin ympäröivän yhteiskunnan sosiaalinen tilaus. Nykyinen projektiyhteiskuntamallin vahvistuminen ikään kuin haastaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelunkin projektoitumaan kanssaan.

Projektoitumisen haaste muovaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun luonnetta uusiksi. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelu fragmentoituu ympäröivän yhteiskunnan mukana. Toisaalta fragmentoitumiseen liittyy kielteisiä pirstaloitumisen piirteitä, mutta se voidaan nähdä myös myönteisessä mielessä moninaistumisena. Haaste ei ole myöskään yksisuuntaisen kohtalonomainen. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelu muovaa myös osaltaan yhteiskuntaa. Kaikki suunnittelu on jo lähtökohdiltaan proaktiivista – uutta synnyttävää.

Haaste arviointitoiminnalle ja -tutkimukselle

Projektiyhteiskuntakehitys ja sen johdannainen fragmentoituminen asettaa haasteen myös arviointitoiminnalle ja -tutkimukselle. Arviointitoiminta ja -tutkimus ovat alue- ja yhdyskuntasuunnittelun tavoin vahvasti sidoksissa yhteiskunnallisiin tilauksiin. Ne ovat saaneet erilaisia ilmenemismuotoja eri yhteiskuntavaiheissa, ja hakevat parhaillaan vastinettaan ja panostaan nykyiseen.

Projektiyhteiskuntakehitys on myös saattanut alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ja arviointitoiminnan ja -tutkimuksen uudella tavalla yhteen. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta on laajentunut voimakkaasti ja se on muodostunut omaksi ammattialakseen siihen erikoistuneine ammattikuntineen.

Arviointitoiminnan ja -tutkimuksenkaan projektiyhteiskunnalta saama haaste ei ole yksisuuntainen. Arviointi moninaistuu ja luo omalta osaltaan uusia tapoja jäsentää yhteiskunnan toimintoja, muun muassa uuden hallintotavan (New Public Management, esim. Shaw ym. 2006:147, 233). Arvioinneista on muodostumassa jopa uusi yhteiskuntakehityksen – myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun – ohjaustapa. Tätä kutsutaan arviointiohjaukseksi (Rajavaara 2007; Roininen 2008:5).

Projektiyhteiskuntakehitys on tuonut mukanaan myös ongelmia, jotka ovat heijastuneet niin alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun kuin arviointiin. Projektiyhteiskuntaan kuuluu tietty epävarmuus, lyhytjänteisyys sekä kokonaisuuksien pirstoutuminen ja epäselkeys. Myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin nykyinen luonne hahmottuu muutosturbulensseissa hyvin pirstaleisena ja epäselkeänä, mikä luo epävarmuutta ja väärinkäsityksiä alan tulevaisuudesta.

Yhteiskunnan projektoitumisesta juontuva fragmentoituminen ei ole vain arviointialan erityispiirre, sillä se on leimannut laajasti muidenkin tutkimusalojen kehitystä. Erityisen vaikeaksi pirstoutumisen haaste muodostuu juuri arviointialan kaltaisilla suhteellisen nuorilla tutkimusaloilla, joille ei ole vielä ehtinyt rakentua vahvaa alaa koossa pitävää tutkimusperinnettä.

Vaikka fragmentoituminen voidaan nähdä moninaistumisen kautta myös voimavarana, ei arviointitutkimuksen eikä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonteen ja kehityksen epäselkeys ole kenenkään etu. On syntynyt tarve hahmottaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan ja -tutkimuksen luonnetta nykyistä selkeämmäksi ja etsiä keinoja sen mahdolliselle eheyttämiseksi. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelu on jo itsessään erityisen herkkä fragmentoitumiselle, sillä se edustaa harvinaisen monitieteellistä suunnittelualaa. Eheyttämisen haaste on vaikea, sillä eheyttäessä tulisi huomioida myös moninaistuminen voimavarana.

Tämäkin haaste on syntynyt sosiaalisena tilauksena, mutta myös subjektiivisena intohimonani ymmärtää paremmin omaa toimintaani alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioijana. Katson työni edustavan perustutkimuksellista arviointitutkimusta, jolle on suuri tarve juuri nyt kun elämme nopeiden yhteiskunnallisten muutosten aikaa. Perustutkimukselliseksi työni tekee erityisesti se, että analysoin työssä arvioinnin peruslähtökoh-
tia: luonnetta ja olemusta (mitä ja millaista arviointi on?), tarkoituksenmu-
kaisuutta (onko sille ylipäättään tarvetta?) ja kehittämismahdollisuuksia
(miten arviointia voitaisiin tarvittaessa eheyttää?).

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa arviointeja ei ole toistaiseksi lähes-
tytty kokonaisvaltaisen perustutkimuksen käsittein ja keinoin. Mielestäni
kokonaisvaltainen suunnittelututkimus tarjoaa kuitenkin siihen hyvät
eväät. Myös perusopintotaustaani liittyvä maantieteellinen ajattelu, johon
kuuluu ilmiöiden holistinen tarkastelu, tarjoaa valmiuksia suunnitteluun
liittyvän arviointitutkimuksen tarkasteluun, vaikka en tavoittelekaan työllä
varsinaista maantieteellisen arviointitutkimuksen viitoittamista.

Tutkimukselta voidaan odottaa tuloksena aiempaa eheämmin jäsen-
tyvää kuvaa ja ymmärrystä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoi-
minnan ja -tutkimuksen luonteesta projektiyhteiskunnassa sekä uutta
avausta suunnittelun arvioinnin ja arviointitutkimuksen eheyttämisen
mahdollisuuksiin.

Toivon, että tutkimustulokset johtavat vaikutuksiin sekä akateemisilla
että käytännön alue- ja yhdyskuntasuunnittelun areenoilla. Akateemisessa
maailmassa tutkimustulokset ovat hyödynnettävissä ainakin suunnittelu-
ja arviointitutkimuksen opetus- ja tutkimustoiminnassa. Käytännön alue-
ja yhdyskuntasuunnittelussa tutkimustulokset auttavat kehittämään arvi-
oinnista entistä tehokkaamman ja tarkoituksenmukaisemman työkalun
suunnitteluprosesseihin.

2 Tutkimusasetelma

Työn tutkimusasetelma rakentuu tutkimusongelman, -kontekstin ja -tavoitteen pohjalle. Lisäksi asetelmaan sisältyy työn teoreettisen viitekehyksen, tutkimuskysymysten sekä empiirisen aineiston ja metodologian kuvaus.

2.1 Tutkimusongelma, -konteksti ja -tavoite

Väitöstyön tutkimusongelma liittyy viimeaikaisiin muutoksiin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin alalla. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi on lisääntynyt voimakkaasti viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Samalla se on fragmentoitunut ja erikoistunut yhä useampiin kohteisiin, arviointikäytäntöihin ja koulukuntiin. Fragmentoituminen tarkoittaa sekä pirstoutumista että moninaistumista. Fragmentoituminen on koskenut sekä arviointitutkimusta että käytännön arviointitoimintaa, esimerkiksi alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun liittyvää arviointia. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kenttä kattaa nykyään esimerkiksi erilaisista näkökulmista laadittavia vaikutusten arviointeja, eri tarkoituksiperin laadittavia prosessiarviointeja sekä eri lähtökohdista tehtäviä tavoitearviointeja. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelu on jo itsessään hyvin otollinen ala fragmentoitumaan, sillä se edustaa monitieteellistä suunnittelualaa. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelu vaatii nykyisin moniammatillista, muun muassa arkkitehtien, maantieteilijöiden, yhteiskuntatieteilijöiden ja luonnontieteilijöiden välistä yhteistyötä.

Fragmentoituminen ja erikoistuminen näyttävät liittyvän yleiseen yhteiskuntakehitykseen, niin kutsutun projektiyhteiskunnan rakentumiseen

(Alasuutari ja Lampinen 2006). Erilaisten alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun liittyvien ohjelmien, suunnitelmien ja hankkeiden arvioinnille on projektityhteiskuntakehityksessä annettu yhä merkittävämpi rooli osana suunnittelujärjestelmiä ja -prosesseja. Viimeaikoina onkin ryhdytty puhumaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiohjauksesta, mikä on viemässä tilaa aiemmalta keskitetyltä resurssi- ja normiohjaukselta (Rajavaara 2007; Roininen 2008:5).

Fragmentoitumista ja erikoistumista voidaan toisaalta pitää suhteellisen nuoren arviointitutkimuksen moninaistumisena ja kypsymisenä tutkimusalana. Toisaalta se on johtanut siihen, että nykyisellään alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonne on varsin jäsentymätön, pirstaleinen ja heikosti tunnettu. Fragmentoituminen ja erikoistuminen vaikeuttavat merkittävästi arviointiohjauksen kokonaisvaltaista kehittämistä ja sen vaikutusten kriittistä tarkastelua. Arviointialan moninaistumisen käänköpuolena on syntynyt tarve tarkastella arviointeja myös kokonaisuutena ja eheyttää lähestymistapoja. Erityisen haastavaksi sen tekee tarve ottaa huomioon samanaikaisesti fragmentoitumisen myönteiset ja kielteiset piirteet.

Fragmentoitumisen kielteiset piirteet liittyvät pirstaloitumisen tuomaan pinnallisuuteen. Arviointitutkimus menettää fragmentoituessaan helposti syvyytensä. Arvioinnin peruskysymykset – Mitä arviointi itse asiassa on? Ja onko se ylipäättään tarkoituksenmukaista toimintaa? – jäävät vaille vastauksia. Näkökulmani pohjautuu ajatukseen, että pitkälle erikoistuneillakin arvioitsijoilla ja arviointitutkijoilla on varmasti paljon opittavaa toisiltaan, kunhan yhteinen perustutkimukseen pohjautuva arviointiteoreettinen kieli löytyy. Katson, että erikoistuneiden arvioitsijoiden vuoropuhelu mahdollistaa arviointialan teoreettisemmän syvenemisen, ja tätä kautta alan perustan vahvistumisen. Vuoropuhelun edellytys on yhteisen arviointiteoreettisen kielen eheytyminen.

Fragmentoitumisen myönteiset piirteet liittyvät arviointien sovelluskohdeiden ja menetelmien moninaisuuteen. Tämä vahvuus tekee arviointitutkimuksesta joustavaa ja ajan muutoksia kestäväää. Dynaaminen moninaisuus jouduttaa alan kehitystä ja auttaa vastaamaan kulloisiinkin yhteiskunnan sosiaalisiin tilauksiin.

Tutkimuksen konteksti muodostuu suomalaisen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun alueellisesta monitasoisesta toimintakentästä suunnittelututkimuksen (Schulman 1990: 57–71; Tynkkynen 2006:24, 47–48) näkökulmasta

nähtynä. Suunnittelututkimuksen näkökulmasta suomalaisen alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun sisältyvät maantieteelliset aluetasot kaupungin-osa ja kylätason yhdyskuntasuunnittelusta aina valtakunnantaseeseen ja kansainväliseen aluesuunnitteluun. Vastaavasti suunnittelun arviointi ja arviointiohjaus ovat jäsentyneet monitasoisesti näille aluetasoille (Wallin ja Horelli 2009:109–116).

Työn suunnittelututkimuksellinen luonne näyttäytyy pohdinnoissa Mitä arviointi on? Ja onko se ylipäättään tarkoituksenmukaista? Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun piirissä suunnittelututkimus on edustanut vastaavalla tavalla monitieteistä, kokoavaa ja integroivaa näkökulmaa kohteeseensa kuin itse haen tässä tutkimuksessa arviointitutkimuksen ja -toiminnan osalta.

Suunnittelututkimuksella on alue- ja yhdyskuntasuunnittelun alalla ymmärretty suunnittelun ontologis-epistemologista ja teoreettis-metodologista tutkimusta, jolla ei ole välitöntä sovelluskohdettaan vaan empiiriset suunnittelusovellukset ovat palvelleet sitä aineistoesimerkkien ja tapaus-tutkimusten avulla (Schulman 1990; Tynkkynen 2006).

Tutkimuksen tavoitteita jäsentävänä lähtökohtana oli Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa (YTK) toteutettu Suomen Akatemian rahoittama tutkimushanke: ”Arvioinnin uusi rooli kaupunki- ja aluesuunnittelussa sekä sen yhteiskunnalliset seuraukset”, jonka osana tämä väitöskirja on syntynyt.

Suomen Akatemian rahoittaman hankkeen pääkysymyksiä olivat: Miten nykyinen julkisen sektorin ohjausregiimin muutos kohti arviointi- eli evaluointiohjausta heijastuu kaupunki- ja aluesuunnitteluun? Millaisia ovat muutoksen aikaansaamat yhteiskunnalliset seuraukset? Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida ja muodostaa kuva siitä, millä tavoin ohjausregiimin muutos on jo muuttanut kaupunki- ja aluesuunnittelun käytäntöjä, menettelytapoja ja päätöksentekoa sekä mitä yhteiskunnallisia seurauksia muutoksilla on tulevaisuudessa kaupunki- ja aluesuunnittelun sekä laajemmin yhteiskunnan kehittämisen kannalta. Suomen akatemian rahoittama tutkimus perustui arviointitutkimuksen, sosiaalipolitiikan, ympäristöpsykologian ja suunnittelumaantieteen väliseen poikkitieteellisyteen.

Tämän väitöskirjatyon tavoitteena on kuvata ja analysoida alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitunutta luonnetta ja etsiä sen eheyttämisen mahdollisuuksia (kuva 1).



Kuva 1. Tutkimusasetelma.

2.2 Teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu 1) arviointitutkimuksen ja 2) alue- ja yhdyskuntasuunnittelun kulloiseenkin aikakauteen sidoksissa olevien yleisten käsitysten ja mallien eli paradigmojen perustalle. Molemmat alat edustavat monitieteistä lähestymistapaa tarkastelemaansa kohteeseen.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun monitieteisyys ilmenee alan professionaalisen moniammatillisuutena ja usean tieteenalan substanssiosaamisen vaatimuksena. Tämä tarkoittaa, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelijoiden koulutustausta on nykyään moninainen (mm. arkkitehtuuri, insinööritieteet, yhteiskuntatieteet, käyttäytymistieteet, luonnontieteet ja maantiede). Alan toimijoiden on kyettävä ymmärtämään toistensa substanssialoja voidakseen toimia yhteistyössä. Esimerkiksi suunnittelumaantiede ja alue-tiede edustavat tieteenaloja, joilla on pitkä perinne suunnittelututkimukseen ja vahva potentiaali monitieteisesti kokoavaan ja integroivaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun lähestymistapaan.

Arviointitutkimuksen monitieteellisyys tarkoittaa ennen kaikkea teoreettis-metodologista pluralismia ja pragmaattista menetelmävaihto-

ehtojen moninaisuutta. Kahden monitieteisen alan tarkastelu yhdessä tarjoaa hedelmällisen teoriakehyksen työn tavoitteille.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun käsite on mahdollista jakaa karkeasti kahteen, rajatumpaan ja laaja-alaisempaan konseptiin. Rajatumpi käsitteen määritelmä sisältää fyysisen maankäytön suunnittelun ja painottuu operationaalisesti. Se ilmenee muun muassa asema-, yleis- ja maakuntakaavoituksena sekä sektorikohtaisten toimintojen (liikenneväylät, työpaikat, asuminen jne.) sijoittelun suunnitteluna (ks. esim. Wallin ja Horelli 2009:109–111).

Laaja-alaisemmin määriteltynä alue- ja yhdyskuntasuunnittelu kattaa edellä mainitun lisäksi myös aluesuunnittelun ja alueiden kehittämisen ja painottuu normatiivis-strategisesti. Tällöin alue- ja yhdyskuntasuunnittelu ilmenee muun muassa alueiden tulevaa kehitystä ohjaavina tavoitteina, strategioina, kehittämissohjelmina ja -hankkeina. Toimijakenttä on laajempi kuin puhtaassa fyysisen maankäytön suunnittelussa, kattaen useampia politiikka- ja hallintosektoreita (ympäristöhallinnon ohella muun muassa sosiaali-, kulttuuri- ja elinkeinosektorit). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun käsite rajautuu tässä työssä jälkimmäisenä laaja-alaisena käsitteenä. Valittu rajausta ilmenee empiiriseen osaan (luku 7) valittujen arviointitapusten laaja-alaisuutena, ja soveltuu valitsemaani suunnittelututkimukselliseen lähestymistapaan rajatumpaa käsitteen määritelmää paremmin.

Edellä kuvattua laajaa rajausta noudattaen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun taustalla vaikuttaa ainakin viisi suunnitteluteoreettista lähestymistapaa alueiden ja yhdyskuntien suunnitteluun: 1) moderni, 2) proseduraalinen, 3) kriittinen, 4) managerialistinen ja 5) pragmaattinen. Niistä erityisesti managerialistinen sekä pragmaattinen lähestymistapa tarjoavat projektiyh-teiskunnan ja arviointiohjauksen käsittelylle soveltuvia tulkintavälineitä.

Modernin suunnitteluteorian näkyvää ilmenemismuotoa edusti aluesuunnittelussa erilaiset keskushierarkiamallit ja yhdyskuntasuunnittelussa muun muassa funktionaalinen (lähiö)suunnittelu. Vapaasti Jauhiaista (2007:65–76) tulkiten *proseduraaliseen lähestymistapaan* kuuluu erilaiset systeemitoreettiset tarkastelutavat (mm. mallintaminen) sekä rationaalinen kehitysnäkökulma (mm. säätely ja kontrollointi). *Kriittinen lähestymistapa* painottaa suunnittelun poliittista luonnetta ja suunnitteluintres-sien ristiriitoja. Siinä nähdään suunnittelu kriittisesti yhtenä merkittävänä yhteiskunnallisen säätelyn ja hallinnon legitimaation keinona. Kriittisessä lähestymistavassa etsitään proseduraaliselle suunnittelutavalle vaihtoehto-ehtoisia suunnittelutapoja.

Managerialistista suunnitteluajattelua leimaa arvotaustoiltaan uusli-beraali lähestymistapa, pyrkimys julkisen suoran säätelyn purkamiseen

(normeista deregulaatioon) ja NPM (New Public Management, uusi julkishallinnon hallintotapa; esim. Shaw ym. 2006:147,233). Suoran sääntelyn korvaajaksi tarjotaan välillistä sääntelyä arviointiohjauksen (mm. tulosohjauksen tai laatujärjestelmien) muodossa (Vedung 2003:18). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa NPM:n mukainen suunnitteluajattelu on näkynyt esimerkiksi asukkaiden ja yritysten vapauksien maksimointipyrkimyksinä keskitetyn alue- ja yhdyskuntasuunnittelujärjestelmän kustannuksella sekä elinkeinoelämän tulosohjausmallien levittäytymisenä myös julkiseen alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun.

Pragmaattista lähestymistapaa leimaa pyrkimys käytännön ongelmien ratkaisuun. Siihen kuuluu inkrementalistisen (mm. projektit, prosessit ja dialogi), asianajosuunnittelun (mm. pluralistinen demokratia, suunnittelijat kansalaisten ”asianajajina”) ja transaktiivisen (mm. osallistuminen, oppiminen, yhteinen toiminta ja vallan jakaminen) suunnittelun muotoja. (Jauhiainen 2007:65–76).

Arviointitutkimuksen kannalta on oleellista, että nykyisin arviointien odotetaan palvelevan kaikkia edellä mainituista suunnitteluteoreettisista lähtökohdista käsin tapahtuvaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelua. Tämä vaatimus on johtanut omilta osiltaan arviointitutkimuksen monitieteellistymiseen ja käytännön arviointien fragmentoitumiseen.

Arviointitutkimuksen teoreettis-metodologisten jäsennysten valossa arviointitutkimuksella on neljä paradigmaa: 1) kokeellinen, 2) pragmaattinen, 3) konstruktivistinen ja 4) pluralistinen (Pawson ja Tilley 1997). Lisäksi voidaan erottaa voimaannuttava (empowerment) ja hyödyntämistä korostava (utilization) suuntaus. Viimeksi mainitun voidaan katsoa tietyn varauksin lukeutuvan pragmaattiseen paradigmaan ja voimaannuttavan suuntauksen konstruktivistiseen paradigmaan (yksittäisten paradigmojen luonteesta laajemmin luvussa 5.2).

Neljän paradigman valtakaudet ovat seuranneet toisiaan. Kokeellinen paradigma vahvistui toisen maailmansodan jälkimainingeissa, ja oli ”aaltonsa huipulla” 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Pragmaattinen paradigma voimistui 1970-luvun aikana, ja sai aikaan ensimmäisen arviointitutkimuksen ”buumin”, jota leimasi yhden paradigman hallitsevuus. Pragmaattinen paradigma koki lievän taantuman konstruktivistisen paradigman haastaessa sen 1980- ja 1990-lukujen aikana. Vuosituhannen vaihteessa ollaan tilanteessa, jossa eri paradigmat elävät vahvoina rinnakkain. Nykytilannetta voidaan kutsua toiseksi arviointitutkimuksen buumiksi. Erona ensimmäiseen buumiin on se, että nyt mikään paradigma ei ole selkeästi vallitseva, vaan

paradigmat elävät pluralistisesti rinnakkain. Toisin sanoen, paradigmojen osaamisperustojen kronologisen kumuloitumisen seurauksena arviointitutkimus on kehittynyt kohti monialaistumista (vrt. kuva 8 sivu 50).

Nykyistä pluralistista arviointibuumia voidaan jäsentää parhaiten evolutionaarisella kehitysnäkökulmalla. Evolutionaarisen lähestymistavan perusta on holistisessa filosofisessa ajattelussa. Se on syrjäyttämässä reduktionistiseen filosofiseen ajattelutapaan perustuvan rationalistisen lähestymistavan suunnittelun arvioinnissa ja arvioinnin tutkimisessa (Sotaurata 1996; Vedung 2003). Evolutionaarisesta kehitysnäkökulmasta tarkastellen arviointialan kohteiden, tässä yhteydessä alueiden ja yhdyskuntien, kehitys näyttäytyy rationalistis-lineaarisen sijasta kompleksisena ja emergenttinä.

2.3 Tutkimuskysymykset

Väitöstyöni kaksi tutkimuskysymystä ovat:

- 1) Millaisen luonteen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta- ja tutkimus ovat saaneet projektiyhteiskunnassa?
- 2) Miten alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoimintaa ja -tutkimusta voitaisiin tarvittaessa eheyttää?

Ensimmäinen tutkimuskysymyksistä viittaa tekniseen tiedon intressiin. Toinen tutkimuskysymyksistä on liitettävissä praktiseen ja kriittis-emanzipatoriseen tiedon intressiin (Habermas 1984). Ensimmäinen kysymys edustaa perinteistä empiriaan sidottua tutkimuskysymystä. Toinen kysymys orientoituu muodoltaan lähemmäksi suunnittelu- ja kehittämistehtävää. Molemmat tutkimuskysymyksistä on jaettavissa alakysymyksiksi. Alakysymykset esitetään taulukossa 1.

Ensimmäinen alakysymys arvioinnin luonteesta perustutkimuksena kohdistuu alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kohteen, viitekehyksen ja kontekstin jäsentämiseen. Toinen alakysymys arvioinnin luonteesta soveltavana tutkimuksena liittyy alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin tarkoituksenmukaisuuteen, tehokkuuteen ja merkitykseen. Kolmas alakysymys arvioinnin luonteesta kehittämistyönä kulminoituu alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kykyyn tehostaa suunnittelun vaikutuksia, kykyyn kehittää suunnittelua kokonaisvaltaisesti ja mahdollisuuksiin kehittää parempia alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointimenetelmiä. Esitän luvussa 9.1 tulkintojani näihin kolmeen ensimmäiseen alakysymykseen.

Taulukko 1. Tutkimuskysymykset ja niiden alakysymykset.

Tutkimuskysymykset	
1) Millaisen luonteen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta ja -tutkimus ovat saaneet projektiyhteiskunnassa?	2) Miten alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ja -tutkimusta voitaisiin tarvittaessa eheyttää?
- Arvioinnin luonne perustutkimuksena?	- Arvioinnin eheyttämisen teoreettiset lähestymistavat?
- Arvioinnin luonne soveltavana tutkimuksena?	- Arvioinnin eheyttämisen teoreettiset lähestymistavat?
- Arvioinnin luonne kehittämistyönä?	

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin eheyttämismahdollisuuksiin liittyvistä alakysymyksistä ensimmäinen kokooa teoreettisia näkökulmia projektiyhteiskunnan suunnittelun kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja ajattelutapaan. Toinen eheyttämismahdollisuuksien alakysymyksistä liittyy arvioinnin eheyttämisen käytännön menettelytapoihin ja menetelmiin. Vastaan näihin kahteen kysymykseen lukujen 9.2. ja 9.3. johtopäätöksilläni.

Edellä kuvattujen koko työtä ohjaavien tutkimuskysymysten lisäksi tutkimuksen empiiriselle aineistolle on asetettu omat meta-arviointikysymyksensä. Ne esitellään luvussa 7.2.

2.4 Empiirinen aineisto ja metodologia

Tutkimuksen empiirinen aineisto muodostuu käytännön arviointihankkeissa kertyneistä aineistoista. Ne kattavat alue- ja yhdyskuntasuunnittelun eri aluetasoja sekä erilaisia temaattisia arviointikohteita. Kymmenellä empiirisellä arviointitapauksella ei tavoitella koko alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien yleistävää kuvausta, vaan ne toimivat aikalaisnäytteinä projektiyhteiskunnan aikana toteutetuista alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinneista. Arvioinnit toteutettiin vuosina 1999–2005.

Empiiristen arviointitapausten valinta tutkimukseen tapahtui kronologisesti kumuloituen. Kronologinen kumuloituminen liittyy tekijän henkilökohtaiseen sidokseen arviointitapauksiin. Väitöstyö on edennyt rinnan tekijän toimiessa arvioijana useissa käytännön arviointihankkeissa, joista osa on valittu työn arviointitapauksiksi. Valintaa ohjasi työn tutkimusasetelman kannalta tarkoituksenmukainen otanta.

Suurin osa tekijän väitöstyön ohella käytännön työelämässä toteuttamista arviointitoimista käynnistyi tarjouskilpa- ja hakuprosessien kautta. Arviointitoimeksiantojen tarjouskilvat ovat leimallisia projekti-

yhteiskunnan ilmentymiä ja kuvaavat osaltaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonnetta projektiyhteiskunnassa.

Tutkimuksen metodologia jäsenyy 1) empiirisen aineiston (10 arviointitapausta) kuvauksesta ja luokittelusta, 2) teoria- ja aineistolähtöisestä meta-analyysistä sekä 3) tulosten monitahoisesta synteesisistä. Yksittäisinä menetelminä painottuvat arviointitapausten vertailuanalyysi sekä matriisimenetelmin laaditut kokoavat synteetit. Metodiikkaa voidaan kutsua tässä yhteydessä metaevaluoinniksi.

Aineiston kuvaus ja aineiston luokittelu (vrt. aineistolle yhteiset arviointikriteerit, taulukko 8 sivu 95) on ominaista suunnittelututkimukselle. Se perustuu pyrkimykseen ymmärtää ja selittää ilmiöitä – tässä yhteydessä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiprosesseja – niiden kuvaamisen kautta. Kuvailevassa lähestymistavassa ei pyritä ennalta määrittelemään kuvattavan ilmiön tai sen osien välisiä arvoprioriteetteja.

Teoria- ja aineistolähtöiset meta-analyysit ovat yleisesti käytettyjä arviointitutkimuksen piirissä. Niillä pyritään muodostamaan yhtenäinen kokonaiskuva useista jo mitatuista ilmiöistä, tässä tapauksessa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitapauksista. Meta-analyysi sisälsi tässä työssä kolme vaihetta. Aluksi arviointitapauksille laadittiin yhteiset meta-analyysikriteerit. Tarkoitus oli saattaa tapaukset yhdessä analysoitavaan muotoon. Kriteerien muodostamisessa hyödynnettiin työn teoriapohjaa. Tapausten kriteeripohjaisen analyysin edetessä tehtiin kriteeristöön pieniä korjauksia, jotka mahdollistivat tapauksista nousseiden hienopiirteisten ominaisuuksien tarkoituksenmukaisen huomioon ottamisen. Näin toimien myös aineisto ohjasi teoriaa, eikä vain päinvastoin.

Toisessa vaiheessa suoritettiin arviointitapausten analyysitulosten keskinäinen vertailu. Sen tarkoituksena oli nostaa esille tapausten välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Kolmannessa vaiheessa koottiin analyysin tulokset yhteen synteessin keinoin. Synteesi auttoi tekemään empiirisestä aineistosta tulkintoja ja yhdistämään ne teoriaan.

2.5 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen

Tutkimuksen rakenne ja eteneminen esitetään kuvassa 2. Rakenne on viisiosainen. Työn aluksi johdatellaan projektiyhteiskuntakehityksen suunnittelulle ja arvioinnille asettamaan haasteeseen ja esitellään tutkimusasetelma (luvut 1 ja 2).

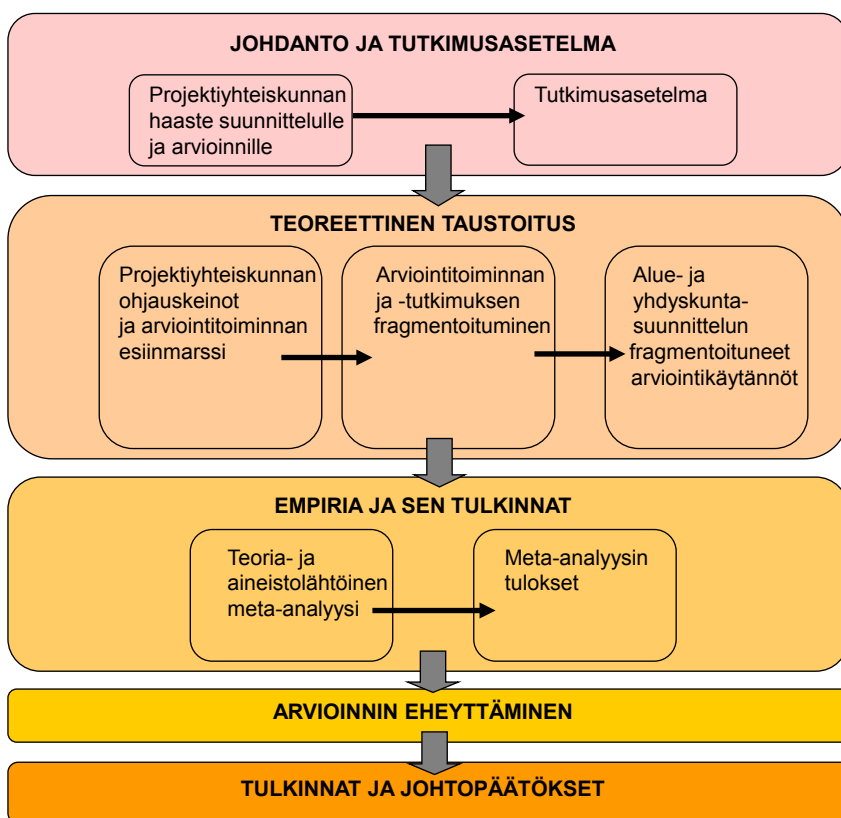
Teoreettisessa osiossa taustoitetaan projektiyhteiskunnan ohjauskeinoja ja arviointitoiminnan ja -tutkimuksen laajenemista sekä kuvataan

arviointitutkimuksen ja alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytäntöjen fragmentoitunutta luonnetta (luvut 3, 4, 5 ja 6).

Kolmannessa, empiirisessä, osiossa kuvataan teoria- ja aineistolähtöisen meta-analyysin metodiikka ja tulokset (luku 7).

Neljännessä vaiheessa palataan takaisin teoreettisempaan käsittelytapaan. Siinä esitetään metodologisia avauksia, joilla suunnittelun arviointitoimintaa ja -tutkimusta on mahdollista eheyttää (luku 8).

Työ päätetään kaikkia muita vaiheita kokoaviin tulkintoihin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoituneesta luonteesta projektiyhteiskunnassa ja niistä vedettyihin johtopäätöksiin (luku 9).



Kuva 2. Tutkimuksen rakenne ja eteneminen.

3 Projektiyhteiskunnan ohjauskeinot

3.1 Projektiyhteiskunnan rakentuminen yhteiskunnallisena ilmiönä

Projektiyhteiskunnan käsitteellä ymmärretään tässä työssä tietoyhteiskuntakehitykseen kuuluvaa yhteiskunnan toimintojen segregaatiota, erikoistumista ja fragmentoitumista erillisiin projekteihin. Toimintoja ei vain erotella toisistaan, vaan myös yksittäiset toiminnot ja työtehtävät pirstotaan sisäisellä projektoimisella. Samalla yhteiskunnalliset prosessit sekä vallan ja vastuun muodot muuttuvat projektimaisiksi (Alasuutari ja Lampinen 2006).

3.1.1 Toimintamuotojen kehitys eri yhteiskuntavaiheissa

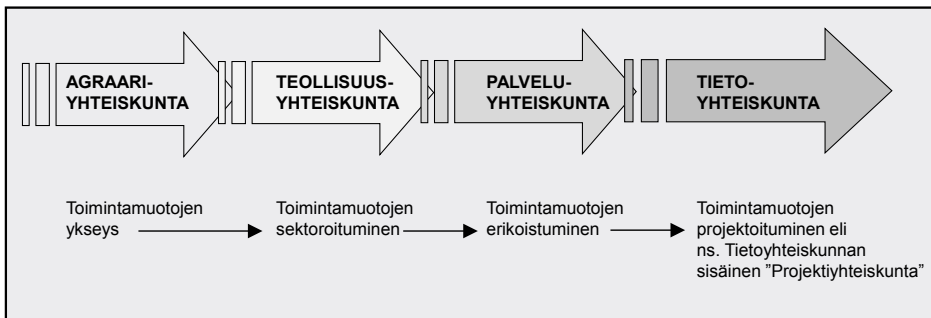
Eri yhteiskuntamallit eivät erotu koskaan jyrkän selkeärajausina, ei ajoitukseksi eikä sisältönsä suhteen. Projektiyhteiskuntakin (Alasuutari ja Lampinen 2006) on varsin abstrakti käsite. Sitä on alettu käyttää akateemisen keskustelun yhteydessä silloin kun puhutaan jokseenkin samoista aikakauden yhteiskunnallisista ilmiöistä.

Käytän tässä yhteydessä projektiyhteiskunnan käsitettä kokoavana katkokäsitteenä hyvin moninaisille yhteiskunnan rakennemuutokseen viittaaville ilmiöille. Käsite saa siis arvonsa vuoropuhelun kautta, ei itseisarvoisena. Tiedostan, että ilmiöt jotka itse luen projektiyhteiskunnan alle kuuluviksi, eivät joidenkin mielestä sinne edes välttämättä kuuluisi.

Länsimaista yhteiskuntakehitystä kuvataan usein varsin karkeasti lineaarisena etenemisenä yhteiskuntavaiheesta toiseen. Yleinen jako perustuu nelijakoon agraariyhteiskunnasta teollisuus- ja palveluyhteiskunnan kautta

nykyiseen tietoyhteiskuntaan (kuva 3). Eri yhteiskuntavaiheissa yhteiskunnallinen toiminta saa erilaisia muotoja.

Agraariyhteiskuntaa leimasi toimintamuotojen ykseys. Agraariyhteiskunta integroi toimintansa sekä alueellisesti että sisällöllisesti ehyisiin yksiköihin. Toiminta oli varsin paikallista ja eri toimintojen riippuvuus toisistaan suurta. Työnjako ei ollut kehittynyt kovin pitkälle.



Kuva 3. Toimintamuotojen kehitys eri yhteiskuntavaiheissa.

Teollisuusyhteiskunnassa toimintamuodot sektoroituivat. Eri tehtävät erotettiin työnjaollisesti selkeästi toisistaan. Teollisista toimialoista, kuten vaateteollisuus tai elintarviketeollisuus, muodostui hyvin itsenäisiä toisistaan vähäisesti riippuvaisia omia sektoreitaan. Eriytyneet ja osavaltaiset prosessit syrjäyttivät paikalliseen eheyteen perustuneet toimintamuodot.

Palveluyhteiskuntaan siirryttäessä palvelut syrjäyttivät teollisuuden suurimpana työllistäjänä. Palveluyhteiskunta kiihdytti omalta osaltaan teollisuusyhteiskunnan käynnistämää sektoroitumista erikoistumisella. Tavoitteelliseksi ihanteeksi nousi mahdollisimman pitkälle kehittynyt erikoistuminen joillekin palvelualoille. Ammatillisesti työtehtävät jakaantuvat kunkin alan erikoisosaajille. Kokonaisvaltaista osaamista ei arvostettu.

Tietoyhteiskuntakehitys jatkoi omalta osaltaan toiminnan sektoroitumista ja erikoistumista. Eri alojen erikoisosaajista kehittyi edelleen yhä syvemmin oman kapean alansa huippuosaajia.

Tietoyhteiskuntakehitykseen kuului myös uutena ilmiönä yhteiskunnan toimintojen segregatiota lisäävä projektoitumisen kehitysprosessi. Toimintoja ja työtehtäviä ei enää vain erotella toisistaan, vaan myös yksittäiset työtehtävät pirstotaan sisäisellä projektoimisella. Samalla työprosessit sekä vallan ja vastuun muodot ovat muuttuneet projektimaisiksi (Sulkunen 2006).

Projektiyhteiskuntaa (Alasuutari ja Lampinen 2006) voidaan pitää eräänlaisena toimintaympäristönsä sopeutumana. Projektiyhteiskunnan tausta-

vaikuttimet ovat muun muassa globalisaatio, EU, OECD:n ja Maailmanpankin visiot sekä aatesuunnat radikaalista rationalismista aina markkinaveitoseen uusliberalismiin, jotka ohjaavat pitkälti suomalaisenkin projektiyhteiskunnan muotoa. Projektiyhteiskunnan perusrakenne määräytyy, kuten Vedung (2003:i) kirjoittaa, ”maailmalla vellovan arviointiaallon” mukaisesti. Paikalliset projektitkin ovat viimekädessä alistettu sopeutumaan esimerkiksi EU:n rakennerahastosäädöksiin, tavoitteisiin ja arviointiohjaukseen, jotta ne voisivat toimia tässä toimintaympäristössä.

Projektiyhteiskunta näyttäytyy ensinnäkin ohjelmaperusteisen suunnittelun ja kehittämisen kunniahimoisina ohjelmatavoitteina visioineen. Toisaalta se ilmenee varsin suunnittelemattomasti kyhättyinä projektirahoitushakemuksina, joissa sisällön korvaa usein hakemuksen muodollinen pätevyys. Kolmanneksi se näyttäytyy tarjouskilvoim pyörivänä arviointiteollisuutena (Roininen ja Valovirta 2009:37). Siinä arvioinnin tilaajat painottavat tietoisien sisällöllisten arviointistrategian (strategisten aikomusten) sijaan kustannus-tehokkuusasetelmia arviointisijoita valitessaan (halvin valitaan).

3.1.2 Julkisen hallinnon läpiprojektoituminen

Seppänen-Järvelän (2004:251) mukaan ”projekti perustetaan tyypillisesti silloin, kun halutaan toteuttaa jokin kehittämistavoite, muutos. Vakiomuotoisuus, sektorit, mittakaavaetu, ’yhden koon ratkaisut’ ja standardit on mielletty kuuluvaksi todellisuuteen, jota kehittämisen keinoin tulisi muuttaa ” (emt. sit. Arnkil ym. 2000).

Projektilla tarkoitetaan siis jotain tiettyä tarvetta varten käynnistettyä määräaikaista, ainutkertaista ja vain kerran suoritettavaa toimintoa tai toimintojen sarjaa. Projektilla on aina ennalta määrätty alku ja loppu. Projektit voivat myös kytkeytyä toisiinsa, mutta silloin kyseessä on projekteista muodostuva ohjelma. Projektimainen toiminta on yksi tapa organisoida toiminnot.

Seppänen-Järvelä (emt.) toteaa, että ”...yhä enemmän projekteja kuitenkin käytetään, ei vain innovaatioiden etsimiseen, vaan myös palvelujen tuottamiseen, sillä rahoitusmekanismit houkuttelevat projektoimaan jatkuvaluonteistakin työtä. Kehittäminen onkin saanut projektin kasvot ja niiden määrän on ennustettu vain kasvavan: lähivuosina työ muuttuu yhä enemmän projektimaisemmaksi (emt. sit. Virtanen 2003). Jo tämän vuoksi on tärkeää tutkia kehittämisen ja projektin suhdetta”.

Projektoituminen ei koske vain rajattua tietotyötä. Se on läpäissyt koko yhteiskunnan toiminnot mukaan lukien julkisen hallinnon ja siihen kytköksissä olevan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun (Roininen 2008:5).

Käsitteellä läpiprojektoituminen Seppänen-Järvelä (2004:253) viittaa ”kehittämisen hankkeistumisen lisäksi koko yhteiskuntaa tai inhimillistä elämää leimaavaan piirteeseen (emt. sit. Packendorff 2002). Esimerkiksi organisaatioiden hakeutuessa joustaviin työsuhdejärjestelyihin projektimaiset työn tekemisen muodot ovat vallanneet alaa perinteisiltä työsuhteilta ja työn organisoimisen muodoilta” (emt. sit. Kasvio & Nieminen 1999:96). Tämä ilmenee muun muassa niin, että erilaisten organisoitumistapojen välillä on havaittavissa tiettyä muodonmuutosta tai evoluutiota: perinteiset, pysyvät organisaatiot näyttävät omaksuvan projektimaisia piirteitä ja projektit puolestaan muuttuvat perinteisten organisaatioiden kaltaisiksi (emt. sit. Anell & Wilson 2002).

Sulkunen, Alavaikko, Alasuutari ja Lampinen taustoittavat Rantalan ja Sulkusen (2006) toimittamassa kirjassa Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia yhteiskunnan läpiprojektoitumista ja keskitetyn hallinnon (varsinkin valtakunnallisen sosiaalipolitiikan) loppua. He tulkitsevat näiden taustalla vaikuttavan uuden yhteiskuntasopimuksen muotoutumisen sekä OECD:n kansainvälisen vaikutuksen.

Yhteiskunnan läpiprojektoitumisella kirjoittajat (emt.) tarkoittavat että uusiksi valtaajien organisaatiomuodoiksi näyttää muodostuneen projektit ja niihin liittyvät projektiyhteiskunnan elementit, jotka ovat ohjelma-perusteinen suunnittelu, tulosjohtaminen, byrokraattisia hierarkioita korvaavat verkostot ja yhteiskunnallisten vastuurakenteiden hajaantuminen. Kirjoittajat näkevät, että muutos keskitetyn vallan ja vastuun normatiivisesta hyvän elämän ja tasa-arvon politiikasta projektiyhteiskunnan itsevastuullisuuteen on läpäissyt vaivihkaa kaikki yhteiskuntarakenteemme kuin kirjoittamaton uusi yhteiskuntasopimus.

Projektiyhteiskunnan kehittyminen on ollut toisaalta suunnitelmallista, mutta sen oikeutusta ja työnjakoa ei ole suunniteltu loppuun asti. Suunnitelmallisuus liittyy pitkälti niiden taustaorganisaatioiden ja aatteiden vaikuttamiin, joita myös Vedung (2003) kuvaa omassa julkaisussaan Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat.

Suunnittelemattomuudella Sulkunen (2006:17–34) tarkoittaa puolestaan sitä, että muutos kohti projektiyhteiskuntaa on tapahtunut ilman tavoitteellista ohjausta, ikään kuin vaivihkaa. Vallan ja vastuun uudelleenjaossa ei ole ajateltu resurssointia ja seurauksia. Esimerkiksi Sjöblom (2006:83–86) nostaa esille suunnittelemattoman projektiyhteiskunnan aikaansaaman demokraatiavajeen. Wrede (2006:87–104) ja Lähteenmaa (2006:105–117) kuvaavat niitä ongelmia, joita em. suunnittelemattomuus on aikaansaanut paikallistason projektityössä ja niiden projektiarvioinneissa. Paikallistason projektityölle on asetettu uusia tehtäviä ja lisääntyneitä odotuksia, mutta niille ei ole osoitettu suunnitellusti voimavaroja.

3.2 Arviointiohjaus osana projektiyhteiskunnan ohjauskeinoja

Ohjauskeinot liittyvät strategiseen suunnitteluun. Ohjauskeinoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä tapoja, jolla suunnataan jonkin toiminnan tai toimintojen kehittämistä haluttuun suuntaan (asetettuihin tavoitteisiin). Yleensä ohjauskeinoja on käytettävissä useampia, joista valita.

Projektoituvan yhteiskunnan erilaisia ohjauskeinoja voidaan käsitteellistää eri ulottuvuuksin. Yhtenä merkittävänä julkishallinnon ohjauskeinoja jäsentävistä viimeaikaisista trendeistä voidaan pitää siirtymää hallinnoinnista hallintaan (Sotarauta 1996; Horelli 2009). Tällä niin sanotulla governance-näkökulmalla ymmärretään alue- ja yhdyskuntasuunnittelun alalla alueellisten ongelmien hallintaa erilaisten verkostojen avulla perinteisen hallinnoinnin tai hallitsemisen sijasta.

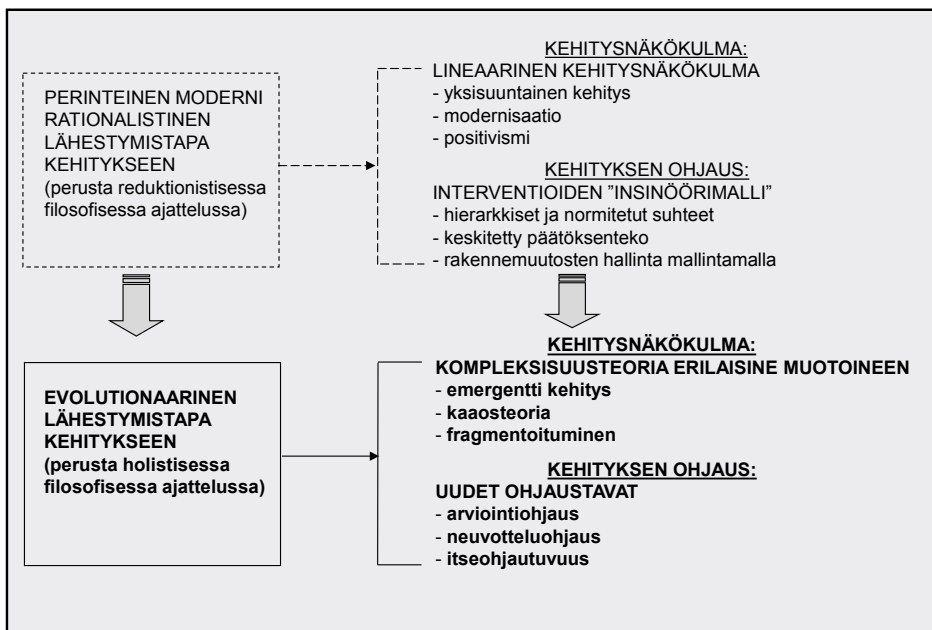
Sotarauta (emt.) on tulkinnut yhteiskunnallisia muutoksia ja niiden kehitystrendejä sekä eriteltyt niiden taustavaikuttimia ja perusolettamuksia. Hänen tulkintansa keskittyvät julkisen hallinnoinnin muutokseen ja muutoksiin erilaisissa kehitysnäkemyksissä sekä näiden yhdessä tuomiin tarpeisiin ajatella uusiksi strategisen suunnittelun sisältöjä. Sotaraudan tulkinnot hallinnon muutostarpeesta kohti hallintaa liittyvät pohjimmiltaan keskitetyn hallinnoinnin ja suunnittelun hajauttamistarpeisiin, joita myös Vedung (2003) on tuonut esille näkökulmissaan arviointiohjauksen megatrendeistä. Samaa keskitetyn hallinnon hajautumista ovat kuvanneet myös Rantala ja Sulkunen (2006) projektiyhteiskunnan käsitteen kautta.

Sotaraudan (1996:51–56) mukaan siirtyminen viranomaisvetoisesta hallinnoivasta epävarmuuden minimoimisesta hajautettuun ja monimutkaiseen alue- ja yhteiskuntarakenteeseen on johtanut väistämättä epäselvyyden lisääntymiseen. Sotarauta katsoo, että muutos on seurausta muuttuvista yhteiskunnallisista ongelmista ja muutoksen taustalla on myös muuttunut näkemys kehityksen olemuksesta (emt:84–87).

Lisäksi evolutionaarinen kehitysnäkemys on korvaamassa lineaarisen, jatkuvaan edistykseen ja kehitysuskuon liittyvän (kuva 4). Linearisella kehitysnäkemyksellä on paljon yhteistä radikaalin rationalismin kanssa. Molemmat perustuvat positivistiseen uskoon siitä, että ongelmille on aina löydettävissä selkeät ratkaisut, jonka jälkeen kehitys voi jatkaa entiseen tahtiin. Evolutionaarinen kehitysnäkemys perustuu neljään elementtiin: kompleksisuuteen, emergenttiin kehitykseen, todellisuuden moninaisuuteen ja dynaamisuuteen (Sotarauta 1996:94–114; Valovirta 2007:11). Nämä näkemykset kehityksen ulottuvuuksista ovat pitkälti vastakkaisia keskitetyn hallinnoinnin aikaisille näkemyksille nykyisyydestä ja tulevaisuudesta.

Dynaamisuus on Sotaraudan (1996:101-103) mukaan järjestelmän siirtymistä tilasta toiseen, mutta siirtyminen voi tapahtua eri tavoin. Projektityhteiskunnan tausta-aatteen, uusliberalismin, kannattajat haluavat antaa aatteestaan korostuneen dynaamisen kuvan, ikään kuin vastakohtana pysähtyneelle hyvinvointivaltiorakenteelle. Ainakin osa tästä dynaamisuuspuheesta lie-nee pitkälti retoriikkaa, mutta kieltämättä projektityhteiskunnan raken-teissa painottuu tietty joustavan muutoksen tavoittelu.

Epäselvyys ja kompleksisuus kuvaavat hyvin nykyisen pirstoutuneen niin sanotun projektityhteiskunnan järjestäytymistä tai järjestäytymättömyyttä. Projektityhteiskunnan käsitteellä ymmärretään tietoyhteiskuntakehityk-seen kuuluvaa yhteiskunnan toimintojen erilaistumista ja fragmentoituu-mista. Esimerkiksi toimintoja ja työtehtäviä ei enää vain erotella toisistaan, vaan myös yksittäiset toiminnot ja työtehtävät pirstotaan sisäisellä pro-jektoimisella. Samalla prosessit sekä vallan ja vastuun muodot muuttuvat projektimaisiksi.



Kuva 4. Rationalistinen ja evolutionaarinen lähestymistapa kehitykseen ja kehityksen ohjaukseen (vrt. Sotarauda 1996; Vedung 2003).

Sotaraudan (1996:128) mukaan muutos hallinnoinnista hallintaan ja epävarmuuden minimoinnista epäselvyyden sietämiseen on heijastunut myös suunnitteluun, strategiseen ajatteluun ja näiden ”pyhään liittoon”, strategiiseen suunnitteluun. Viimeksi mainitulle hän etsii uutta ”pehmeän strategian” muotoa.

Suunnittelun Sotarauta (emt:133–146) jakaa karkeasti kahteen rationaalisuuden tyyppiin: 1) instrumentaaliseen ja 2) kommunikatiiviseen rationaalisuuteen, sekä näiden väliasteisiin. Strategisen ajattelun hän jakaa neljään näkökulmaan: 1) klassiseen, 2) prosessuaaliseen, 3) evolutionaariseen ja 4) systeemiseen näkökulmaan (emt:173–182). Jakojensa pohjalta hän on lähtenyt etsimään muutoksen tuomia mahdollisia karikoita ja mahdollisuuksia, joiden suhde projektiyhteiskuntaan on mielenkiintoinen.

Sotaraudan (1996) suunnittelua koskeva perusviesti on, että suunnittelussa tulisi löytää jonkinlainen tasapainotila instrumentaaliseen rationaalisuuteen liittyvän epävarmuuden hallinnoinnin ja kommunikatiiviseen rationaalisuuteen liittyvän epäselvyyden hallinnan välille, sillä suunnittelu on olemukseltaan sekä laskelmointia että kommunikointia. Projektiyhteiskunnan suunnittelun kannalta tämä merkitsisi sitä, että ainakin osa siihen kuuluvista Rantalan ja Sulkusenkin (2006) kritiikillään osoittamista yllälyönneistä olisi vältettävissä, menettämättä sen oikeutettuja ja perusteltuja piirteitä.

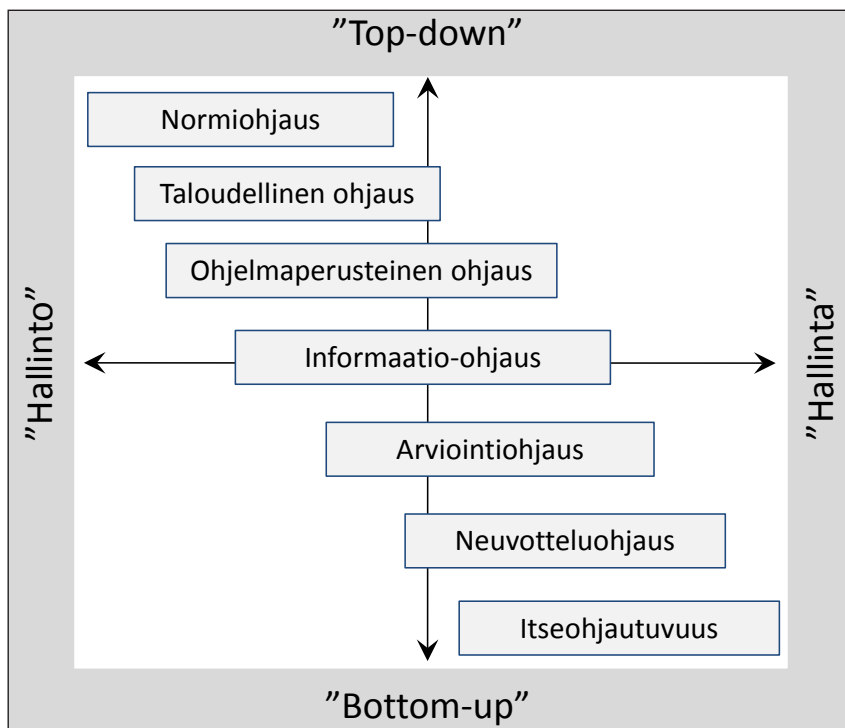
Sotaraudan (1996) strategista ajattelua koskeva kiteytys on, että siihen tulisi mahtua aina tarpeen tullen joustavasti aineksia sekä klassisesta että prosessuaalisesta näkökulmasta, harvoin tulee eteen tilannetta missä vain toisella pärjättäisiin. Vaikka Sotarauta keskittyy näihin kahteen strategisen ajattelun näkökulmaan, hän hyväksyy mukaan myös systeemisen näkökulman. Hän katsoo että ”evolutionaarisen lähestymistavan sopeutumista korostava näkökulma on aina varteenotettava mahdollisuus, ei tavoiteltavana tilana, vaan ulkoisena pakkona.” Systeemisen näkökulman rajoitteet lienevät sen korostuneessa relativismissa ja evolutionaarisen rajoitteet siinä painottuvassa sopeutumisen näkökulmassa.

Oman tulkintani mukaan projektiyhteiskunnan rakentumisen taustalla vaikuttivat ainakin alkuvaiheissa klassisen näkökulman kaltaiset ajattelutavat, ajoittain varsin radikaalikin rationaalisuus, jota Vedung (2003) on kuvannut. Vedung’in kuvaamassa projektiyhteiskunnan nykyvaiheessa on jotain yhteistä evolutionaarisen ajattelutavan kanssa eli tietty fatalistinen sopeutuminen vailla selkeää tahtotilaa.

Todellisuuden moninaisuuteen kuuluu, että arvoihin ja jopa totuuteenkin on olemassa erilaisia lähestymistapoja ja näkökulmia. Ajatus lähenee projektiyhteiskunnan olemusta relativistisen arvonäkökulman kautta. Viranomaisilla, asukkailla, kuluttajilla ja niin edelleen voi olla erilaisiin arvoihin pohjautuva kuva yhdyskuntien ja alueiden todellisuudesta ja niiden kehityksen suunnasta. Projektiyhteiskunnassa on moninaisuudelle ainakin teoriassa enemmän tilaa kuin viranomaistotuuteen perustuvassa keskitetyssä hallinto- ja suunnittelujärjestelmässä. Kyse on joka tapauksessa erilaisten

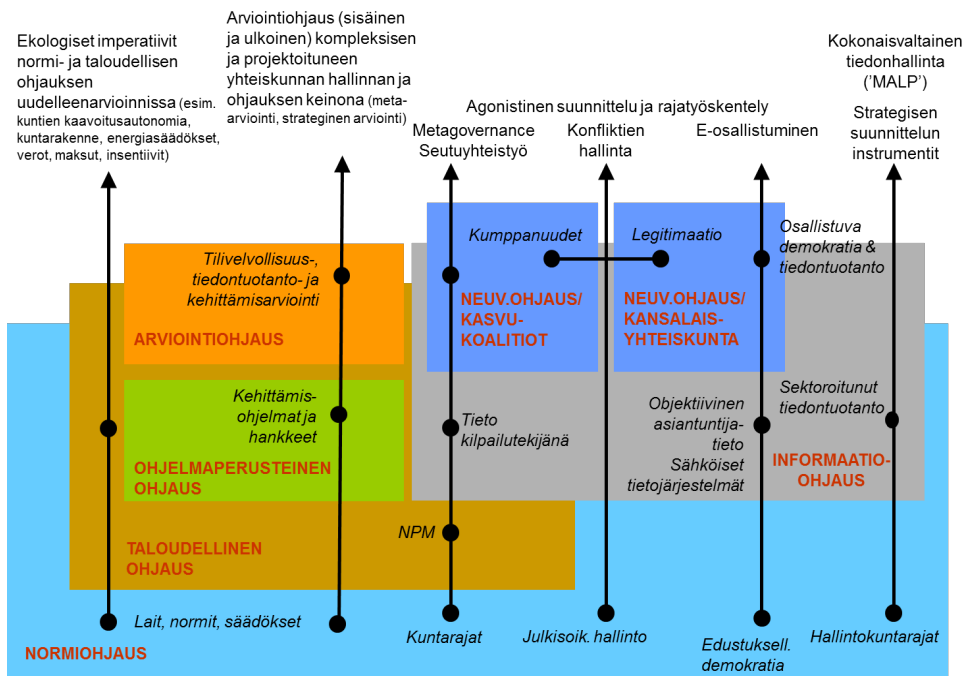
muutoksen hallinnan keinojen moninaisuudesta. Alueellisen muutoksen erilaiset ohjauskeinot jäsenyvät hieman eri tavoin hallinnosta hallintaan-akselille. Samoin eri ohjauskeinot on jäsennettävissä ”top-down” ja ”bottom-up” -akselille, joka kuvaa niiden suhdetta keskitettyyn ja hajautettuun suunnitteluprosessiin, osallisuuden asteisiin ja suunnittelun toimintamalleihin (Mäntysalo ja Roininen 2009).

Kuvassa 5 on esitetty erilaisten ohjauskeinojen käsitteellinen tarkastelukehikko, mikä muodostuu edellä mainitusta kahdesta akselista. Oheisen tarkastelukehikon mukaisesti normi- ja taloudellinen ohjaus asemoituvat lähelle perinteistä keskitetysti toteutettua hallintoa. Normittaminen ja taloudellisten sanktioiden tai kannustimien asettaminen on luonteeltaan enemmän ylhäältäpäin tulevaa ”käskyttämistä” tai ”huolenpitoa” kuin esimerkiksi arviointiohjaukseen liittyvä arvottaminen ja erilaisten, ristiriitaistenkin arvointressien näkyväksi tekeminen tai neuvotteluohjauksen vuorovaikutuksellinen toimintatapa. Ohjelmaperusteisen ohjauksen ja informaatio-ohjauksen voidaan nähdä asemoituvan akselistolla näiden välimaastoon. Itseohjautuvuus on luonteeltaan äärimmäisen alhaalta päin ohjautuvaa. Se asemoituu tarkastelukehikossa kauimmaksi perinteisestä keskitetystä hallinnosta.



Kuva 5. Ohjauskeinojen käsitteellinen tarkastelukehikko (mukaillen Mäntysalo ja Roininen 2009:5).

Ohjaukeinoilla on sekä historialliset juurensa että tulevaisuuteen liittyvät kehittämistarpeensa (kuva 6). Historialliset juuret ulottuvat muun muassa uuteen julkishallinnon johtamisregiimiin (New Public Management, NPM) sekä kuntarajoista, julkisoikeudellisesta hallinnosta, edustuksellisesta demokratiasta ja hallintokuntarajoista käytyihin keskusteluihin. Tulevaisuuden kehittämistarpeita jäsentävät esimerkiksi normi- ja taloudellisen ohjauksen kriittinen uudelleenarviointi, kompleksisen ja projektoituvan yhteiskuntakehityksen hallinnan vaikeus, kasvava tarve konfliktien hallintaan ja seudulliseen yhteistyöhön sekä ajatus kokonaisvaltaisemmasta tiedon hallinnasta (esim. alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa MALP-suunnittelu eli maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden strateginen yhteensovittaminen). Eri ohjaukeinoit asemoituvat eri tavoin tässä ajallissa viitekehyksessä (kuva 6). (Mäntysalo ja Roininen 2009:9).



OHJAUSKEINOJEN KEHITYSHISTORIESTA JA TULEVAISUUDEN HAASTEISTA NOUSEVAT KEHITTÄMISTARPEET

Kuva 6. Ohjaukeinojen taustat (Mäntysalo ja Roininen 2009:9).

3.2.1 Normiohjaus

Normiohjaus on ohjaukeinoista perinteisin. Sitä on leimannut varsinkin keskustelu julkisoikeudellisesta ohjaukeinitimitteetistä, toisin sanoen norminasettajan roolista ja oikeuksista. Kyse on usein yleisen ja yksityisen toimijuuden välisestä jännitteestä.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa normiohjauksella pyritään ohjaamaan yksityisiä toimijoita suosituksia, velvoitteita tai menettelyjä luomalla. Normiohjaus sisältää myös päätöksenteon rakenteet, esimerkiksi kunnan ja valtion viranomaisten muodolliset suhteet kaavoituksessa. Alueiden käytön kannalta tärkeitä normiohjauksen muotoja ovat erityisesti maankäyttö-, kaavoitus- sekä rakentamis- ja ympäristömääräykset.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on keskeinen normiohjauksen väline. Normiohjausta edustaa maankäytön suunnittelussa ja liikennesuunnittelussa muun muassa kaavoitusohjaus sekä rakentamisen lupamennettely. MRL:n kehittämisen tavoitteena on ollut parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävää kehitystä edistävän, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan. Muuta normiohjausta on esimerkiksi vaikuttaminen maapolitiikan edellytyksiin sekä eritasoiset rakentamismääräykset.

3.2.2 Taloudellinen ohjaus

Taloudellinen ohjaus on liittynyt NPM-ajattelun (New Public management) ohella julkisen toiminnan tehokkuudesta, tuottavuudesta ja tulosohjauksesta käytyihin keskusteluihin.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun taloudellisessa ohjauksessa suositetaan tiettyä käyttäytymismallia suhteessa toisiin joko positiivisilla tai negatiivisilla palkkioilla (Mäntysalo ja Roininen 2009:20). Tyypillisiä ohjauskeinoja ovat tuet, verotus ja maksut. Taloudellinen ohjaus on kytköksissä kuntien itsehallintoon (esim. lupamaksut). Merkittävä taloudellinen ohjauskeino on myös sektorikohtainen tulosohjaus.

Alueellisen kehityksen näkökulmasta taloudellisten ohjauskeinojen mahdollisuudet liittyvät veropolitiikkaan (polttoainevero, ajoneuvovero, työmatkojen verovähennysoikeus), avustusten ja tukien suuntaamiseen (esim. pienten kuntien aluearkkitehti- ja yleiskaavatuki, ARA:n kunnallistekniikan tuki ja korkotukilainat). Lisäksi taloudellisen ohjauksen työkalupakkiin kuuluvat erilaiset kompensaatiot, tariffit ja maksut sekä liikennejärjestelmien avustukset. Taloudelliseksi ohjaukseksi voidaan mieltää myös resurssien allokointi (esimerkiksi maankäytön suunnittelun asiantuntemus kunnissa).

Taloudelliseen ohjaukseen liittyy myös kysymykset, miten sovitetaan yhteen työvoiman liikkuvuus ja kestävä yhdyskuntarakenne sekä miten työvoiman ja työpaikkojen erikoistumisen aiheuttama liikkuvuuden kasvu on yhteen sovitettavissa kestäväan kaupunkirakenteen näkökulmasta.

3.2.3 Ohjelmaperusteinen ohjaus

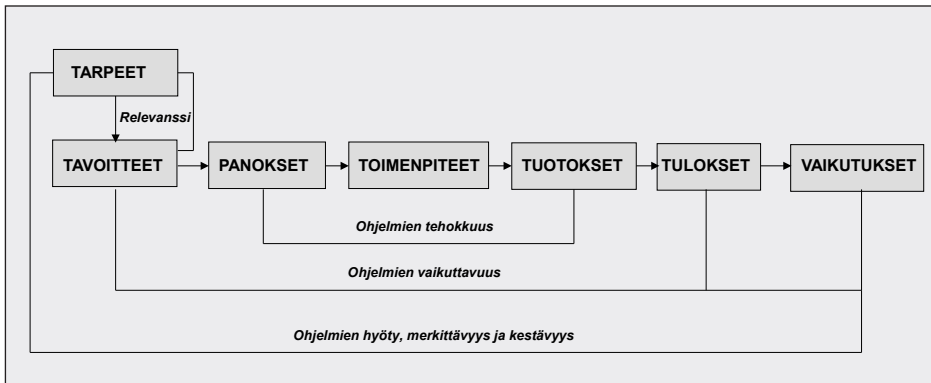
Ohjelmaperusteinen ohjaus yleistyi Suomen liittyttyä EU:n jäsenmaaksi vuodesta 1995 alkaen. Se on perustunut kehittämissohjelmiin ja niiden sisäisiin kehittämishankkeisiin.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ohjelmaperusteinen ohjaus perustuu ajatukseen, että kokoavilla tavoite- ja strategiaohjelmilla sekä niitä toteuttavilla kehittämishankkeilla on ohjattavissa systemaattisella tavalla alueiden ja yhdyskuntien kehitystä haluttuun suuntaan.

Esimerkiksi valtionhallinnon tulosohjausmatriisi ”pyrkii sovittamaan yhteen toiminnanohjauksen sekä toimialan tavoitehierarkian ottaen huomioon valtiovarainministeriössä valmistellut uudistukset tulosohjauksen terävöittämiseksi ja tilivelvollisuuden parantamiseksi” (Valtiovarainministeriö 2003: esipuhe). Tässä tulosohjausmatriisissa ohjelmaperusteinen toiminnanohjausprosessi jaetaan kahdeksaan eri vaiheeseen: Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamiseen, toiminnallisten tulostavoitteiden asettamiseen, toiminnan kohdentamiseen, toimijoiden määrittelyyn, toteutuksen seurantaan sekä tulosprismassa tarkoitettuun tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden seurantaan. Vaikuttavuuden arviointi on matriisissa määritelty omaksi erilliseksi vaiheeksi. Arviointi täydentää seurannalla saatavaa tietoa. Valtionhallinnon ohjelmaperusteinen toiminnanohjaus korostaa siis ohjaus- ja johtamisprosessia, jonka lähtökohtina ovat hallituksen ja ministeriöiden vastattavaksi tulevat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet (Valtiovarainministeriö 2003:20–21).

Alueellisen kehityksen hallinnan ja ohjauksen näkökulmasta ohjelmaperusteinen ohjaus näyttäytyy kuvan 7 kaltaisena tavoitehierarkkisenä apparaattina. Sen avulla yhdistetään toisiinsa toiminnan tarpeet, tavoitteet, panokset, toimenpiteet, tuotokset, tulokset ja vaikutukset sekä näiden kytkennöistä syntyvät ohjelman relevanssi, tehokkuus, vaikuttavuus, hyöty, merkittävyys ja kestävyys (soveltaen lähteestä: Harrinvirta ym., 1998:29).

Ohjelmaperusteisessa ohjauksessa tarve on ymmärrettävissä lähtötilaksi, joka on aikaansaanut sen, että jotain asiaa on lähdetty kehittämään. Tavoite nousee pyrkimyksestä vastata havaittuun tarpeeseen. Tuotokset ovat käytäntöjä ja menetelmiä, joilla pyritään vastaamaan tunnistettuihin tarpeisiin. Toimenpiteet liittyvät käytäntöjen ja menetelmien soveltamiseen. Tulos ja vaikutus syntyvät, kun käytännöt johtavat (positiivisiin tai negatiivisiin) muutoksiin. Tulokset ovat ajallisesti vaikutuksia välittömämpiä. Vaikuttavuus paljastuu vasta, kun suhteutetaan aikaansaadut tulokset/ vaikutukset kehittämisen lähtökohtana olleisiin tarpeisiin.



Kuva 7. Alueellisten kehittämisohjelmien tavoitehierarkkinen ”apparaatti” (soveltaen lähteestä: Harrinvirta ym., 1998:29).

Esimerkiksi EU:n aluekehitystoiminnassa toteutetaan ohjelmaperusteista strategiaa. Ohjelmaperusteinen strategia on luonteeltaan hierarkkinen ja usein kolmiosainen (soveltaen Horelli ym. 2003e:19: 1) toiminnalle määrittellen normatiiviset tavoitteet ja strategiset painopisteet EU:n kaikkia jäsenmaita velvoittavissa rakennerahastosäädöksissä, jäsenmaiden yhteisessä viitekehyksessä ja jäsenmaiden omissa kansallisissa ohjelmissa, 2) asetetaan tarkemmat jäsenmaiden toimintaympäristöihin soveltuvat toiminnan tavoitteet, strategiat ja toimenpiteet (mukaan luettuna alustavat toimenpiteiden kustannusarviot) osoitetaan yksittäisillä ohjelmilla ja 3) ohjelmia toteutetaan käytännössä yksittäisin hankkein.

Edellä kuvattu ohjelmaperusteinen kokonaisuusmalli on yleisesti käytetty varsinkin EU:n aluekehitysohjelmissa. Malli on luonteeltaan varsin lineaarinen ja mekanistinen, eikä sovellu parhaalla mahdollisella tavalla nykyisen kompleksisen ja verkottuneen kehityksen ohjaamiseen varsinkaan tilanteissa, joissa ohjelmien arvioinnilta odotetaan myös tietoa miksi ja miten ohjelma tuotti vaikutuksensa. Esimerkiksi Valovirran (2006) mukaan lineaariset arviointimallit ovat liian ylhäältäpäin ohjautuvia. Ne eivät huomioi epäsuoraa ja epämuodollista vaikuttamistapaa, eivätkä varsinkaan sosiaalisia verkostoja ja vuorovaikutuksen monisuuntaisuutta.

Arviointitutkimuksen ja arviointiohjauksen piirissä onkin kehitteillä uusia, paremmin kehityksen kompleksisuuden ja verkostomaiset rakenteet huomioon ottavia ja paremmin kysymyksiin miten ja miksi vastaavia malleja. Esimerkiksi Chen (2005) on kehittänyt ohjelma-arvioinnin mallia paremmin kompleksiseen kehitykseen soveltuvaksi. Hän on pohtinut erityisesti sitä, miksi ja miten jokin ohjelma tuottaa vaikutuksia. Chenin malli pohjautuu ohjelmateoriaan, jossa niin sanotut toteutusmalli (action model) ja muutosmalli (change model) yhdistyvät.

3.2.4 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaus on ammentanut energiansa muun muassa kasvavan tiedon hallinnan tarpeesta ja tiedon nousemisesta kilpailu- ja menestystekijäksi. Se on myös laajentunut puhtaan objektiiviselta asiantuntijatiedon perustaltaan kansalaisosallisuuteen liittyvään jaettuun tiedontuotantoon. Informaatio-ohjaus voidaan jakaa perinteiseen ohjausteoreettiseen, viestinnälliseen ja tietojohdantamiseen ja -hallinnon näkökulmaan (Stenvall ja Syväjärvi 2006:17–28).

Perinteinen ohjausteoreettinen näkökulma

Ohjausteoreettinen näkökulma informaatio-ohjaukseen on perinteisin tässä esille tulevissa. Ideaalitapauksessa ohjausteoreettinen informaatio-ohjaus perustuu tilanteeseen, jossa on erotettavissa selkeästi ohjaava ja ohjattava yksikkö (Stenvall ja Syväjärvi 2006:17–19). Ohjaava yksikkö välittää ohjattavalle ohjausimpulsseja, esimerkiksi informaatiota, joihin ohjattava reagoi erilaisin vapausastein. Ohjaus saavuttaa vaikutuksensa, jos ohjattava yksikkö muuttaa käyttäytymistään ohjaavan yksikön toivomaan suuntaan. Todellisuudessa ohjaustapahtumaa ja ohjauksen saavuttamia vaikutuksia sotkee esimerkiksi ohjausimpulssin kokonainen tai osittainen perille pääsemättömyys tai sen muuntuminen matkalla.

Edellä kuvatun yksinkertaistetun ideaalin kaltaisena ohjausteoreettinen näkökulma saattaisi soveltua äärimmilleen keskitetyn hallinnon ja suunnittelun ohjausmuodoksi, jollaista ei enää nykymaailmasta helpolla ole löydettävissä. Sitä vastoin alueiden ja verkostojen ohjauksen kannalta viestinnälliset sekä tietojohdantamiseen ja -hallintaan liittyvät informaatio-ohjauksen näkökulmat ovat mielenkiintoisempia.

Viestinnälliset näkökulmat

Stenvall ja Syväjärvi (2006:20–23) tuovat esiin toistaiseksi hämmästyttävän vähän informaatio-ohjauksen tutkimuksessa ja arvioinnissa hyödynnetyn itsestäänselvyden, jonka mukaan ohjauksen perusta on viestintäteoreettinen. Viestinnällisten näkökulmien ohuus informaatio-ohjauksessa saattaa johtua siitä, että perinteinen ohjausteoreettinen näkökulma on hallinnut viranomaisvetoista informaatio-ohjausta. Lisäksi itse viestintääkin on kehitetty pitkälti yksipuolisen järjestelmänäkökulman kautta, jolloin viestintä nähdään johdon työkaluna tavoitteiden saavuttamiseksi ja tavoite määrää viestinnän sisällön.

Stenvall ja Syväjärvi (emt.) tuovat esille järjestelmänäkökulmaa täydentämään muitakin viestinnällisiä näkökulmia; muun muassa kielellisen, semioottisen, sosiaalipsykologisen, sosiologisen ja sosio-kulttuurisen

näkökulman. Nämä näkökulmat voisivat rikastuttaa huomattavasti perinteistä järjestelmänäkökulmaan ja ohjausteoreettiseen näkökulmaan painottunutta informaatio-ohjausta.

Informaatio-ohjauksen kannalta on viestinnän tehtävään yhdistettävä myös sen toteuttamisen periaatteet. Stenvall ja Syväjärvi (emt.) soveltavatkin informaatio-ohjauksen analyysiinsä viestinnän tutkimuksessa yleisesti hyödynnettyä kolmijäsennystä; julkisuus-, informaatio- ja kommunikaatio-periaatetta. Jaottelu perustuu pitkälti viestintään liittyvän vuorovaikutuksen luonteeseen, eli siihen onko vuorovaikutus yksi- vai kaksisuuntaista.

Julkisuusperiaate täyttää informaatio-ohjauksen minimitunnuspiirteet. Se ei ole aktiivista, vaan vastaanottajien on hankittava tarjolle asetettu tieto itse. Informaatioperiaatteen mukainen informaatio-ohjaus pyrkii ottamaan huomioon selkeämmin kohderyhmän tiedon tarpeet ja vastaanottokyvyn, vaikkei ole suoranaisesti kommunikointiin tähtäävää. Kommunikaatioperiaatteen mukainen informaatio-ohjaus on jo prosessi, jossa tietoa vaihdetaan lähettäjän ja vastaanottajan kesken tasavertaisesti.

Stenvallin ja Syväjärven (2006:29) johtopäätös on, että valtion informaatio-ohjaus on painottunut julkisuus- ja informaatioperiaatteille, vaikka informaatio-ohjauksen läheneminen dialogiin perustuvaa kommunikaatioperiaatetta oletettavasti lisäisi sen vaikuttavuutta ja voisi olla omalta osaltaan tukemassa kansalaisyhteiskunnan vahvistumista. Toisaalta he painottavat sitä, että kaikille periaatteille on tarpeensa, eikä yksinomaan kommunikaatioperiaatteen pohjautuva informaatio-ohjaus olisi todennäköisesti täysin uskottavaa.

Informaatio-ohjauksen painopisteen läheneminen kommunikaatioperiaatetta voisi tukea mainiosti myös alueiden ja verkostojen ohjauksen tarpeita. Vedungin (2003:19) esille tuoma kuluttaja- ja asiakaslähtöisyys yhtenä uuden julkishallinnon ulottuvuutena jopa edellyttävät sitä.

Tietojohtamisen ja -hallinnon näkökulmat

Stenvall ja Syväjärvi (2006:24–28) analysoivat informaatio-ohjausta myös tietojohtamisen ja tietohallinnon näkökulmasta. Organisaatio- ja johtamisteorioissa kysymystä on tarkasteltu tietohallinnon (information management), tietämyksen johtamisen (knowledge management) ja asiantuntijaorganisaatioiden johtamisen alueilla.

Myös julkisen hallinnon johtaminen arviointimenettelyineen rakentuu nykyään edellä mainittuun kolmeen alueeseen. Stenvall ja Syväjärvi (emt.) katsovat, että informaatio-ohjauksen tarkoituksenmukaisuus kumpuaa käsityksestä, jonka mukaan organisaatiot toimivat yhä enemmän tiedon varassa. Informaatio-ohjaus on sitä tehokkaampaa, mitä enemmän siinä

noudatetaan tietojohdamisen periaatteita. Mitä pidemmälle vietyä tietojohdaminen ja -hallinto on sitä enemmän organisaatio alkaa muistuttaa tietorganisaatiota. Asteita on ainakin neljä: datan hallinta, informaation hallinta, tietämyksen (myös hiljaisen tietämyksen) hallinta ja lopulta viisaus.

Käytännön tiedon hallinnan kriittisiä tekijöitä ovat: tiedon laatu, tiedon käyttö, tiedon ja tekemisen välinen kuilu (knowing-doing-gap) ja tiedon käytön toiminnallinen ympäristö. Tiedon laadun kannalta ainakin julkisella sektorilla on ongelmaksi osoittautunut sellaisen tiedon vähyys, joka sisältäisi informaatiota sosiaalisista olosuhteista, joissa tietoa sovelletaan.

Tiedon käytön kulmakiveksi on muodostunut se, että todellisuudessa julkiset organisaatiot ovat tiedon käytössään vielä kaukana tietojohdamisen ja -hallinnon periaatteista. Esimerkiksi arviointitietoa hyödynnetään varsin puutteellisesti (Patton 1997). Sitä hyödyntävät lähinnä virkamiehet, eivätkä esimerkiksi päätöksentekijät. Tiedon ja tekemisen välistä kuilua selittävät muun muassa organisaatiokulttuuriin ja historiaan liittyvät tekijät, mittauksen painottuminen prosessien sijasta lopputuloksiin sekä vuorovaikutukselliset ja yhteistyöhön (toimijoiden väliset ristiriidat ja kilpailu) liittyvät tekijät.

Stenvallin ja Syväjärven mukaan (2006:24–28) neljäs tiedon hallinnan kulmakivistä, tiedon toiminnallisen ympäristön hallintamalli, on jaettavissa mekaaniseen, orgaaniseen ja dynaamiseen. Mekaaninen malli on sopiva silloin kun organisaatio painottaa yksilotteisesti kustannustehokasta tuotantoa ja tehokkuutta. Se edellyttää esimerkiksi kehittyneitä tietokantoja ja automatisointia. Orgaaninen tietoympäristömalli edellyttää organisaatiolta toiminnan jatkuvaa parantamista ja sopeutumista uusiin haasteisiin. Dynaaminen ympäristömalli on välttämätön, jos organisaatiolta odotetaan radikaalia uudistumista ja innovaatiokykyä. Se vaatii lisäksi asiantuntijoiden vahvaa verkostoitumista ja itse organisoituvan luovan työn resurssointia.

Stenvallin ja Syväjärven (2006:29) johtopäätös on se, että valtion tietojohdaminen ja -hallinto ovat painottuneet mekaaniseen malliin, vaikka siinä on aineksia myös orgaanisesta ja dynaamisestakin mallista. Esimerkiksi terveydenhuollon tietojohdaminen ja -hallinto ovat perustuneet kustannustehokkuutta tavoittelevaan mekaaniseen malliin. Vastaavia esimerkkejä löytyy laajemminkin julkisen hallinnon toiminnasta. Tietojohdamisen ja -hallinnon painopisteen läheneminen orgaanista ja dynaamisesta mallia voisi tukea myös alueiden ja verkostojen ohjauksen tarpeita. Orgaanisella ja dynaamisella mallilla on mielenkiintoisia yhtymäkohtia Sotaraudan (1996) pehmeän strategian ja siihen sisältyvien itseohjautuvuuden ja itseorganisoitumisen kanssa.

3.2.5 Arviointiohjaus

Arviointiohjauksella tarkoitetaan jonkin yhteiskunnallisen toiminnan arvon ja hyödyn määrittämiseen perustuvaa kehittämisen suuntaamista. Konkreettisesti se näyttäytyy esimerkiksi osatoimintojen priorisointina ja ajoituksena. Toimintojen arvoa ja hyötyä määritellään esimerkiksi toiminnosta saatavan tutkimuksellisen analyysitiedon ja toimijoiden välittämän palautetiedon avulla.

Arviointiohjaus on vahvistunut yhteiskunnan projektoituessa (Rajavaara 2007; Roininen 2008). On syntynyt tarve hallita kasvavaa kompleksisuutta, jota ovat omalta osaltaan olleet lisäämässä myös ohjelma- ja palveluohjaukseen liittyvä projektiviidakko. Arviointiohjaus on moninaistunut sisäisesti luonteeltaan tilivelvollisuus-, tiedontuotanto- ja kehittämisarvioinneiksi. Se on myös jakautunut ulkoiseen ja sisäiseen arviointiin.

Arviointiohjaus tapahtuu tieteellisin menetelmin ja eri arvonnäkökulmat avoimesti näkyville tuoden (läpinäkyvyys). Arvioinnin ja tutkimuksen välisenä erona voidaan pitää sitä, että arviointi edellyttää aina arvottavien johtopäätösten ja suositusten esittämistä arvioitavasta kohteesta, mitä ei perinteiseltä tutkimukselta aina edellytetä.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa arviointiohjaus on johonkin alueeseen tai yhdyskuntaan liittyvän suunnitelman, hankkeen, ohjelman tai toimintatavan arvottamista, ja tätä kautta sen hyödyn, hyödyttömyyden ja kehittämistarpeiden osoittamista. Arviointiohjausta käsitellään laajemmin muissa luvuissa.

3.2.6 Neuvotteluohjaus

Neuvotteluohjaus on suunnittelukommunikaation kenttä, jossa eri intressit ja toimintakulttuurit kohtaavat ja niiden välisiä konflikteja pyritään hallitsemaan. Konfliktit liittyvät usein perusjännitteeseen NPM-tyyppisen, julkis-yksityisiä kumppanuuksia hakevan neuvotteluohjauksen sekä laajan kansalaisyhteiskunnallisen neuvotteluohjauksen välillä.

Neuvotteluohjauksen taustalla on lähtökohtaisesti oletus moninäkökulmaisuudesta ja tähän liittyvästä neuvottelun tarpeesta suunnittelussa. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun kontekstissa neuvottelusuunnittelua voidaan tarkastella kasvuyhteiskunnan teoreettisen viitekehyksen taustaa vasten. Kasvuyhteiskuntaa voidaan Rajaniemen (2006) mukaan mallintaa kolmen jännitteisesti toisiinsa suhteutuvan toimintajärjestelmän keskinäisinä riippuvuuksina ja ristiriitaisuuksina.

Toimijaryhmät voidaan ensinnäkin pelkistää kolmeen: hallinto, yritykset ja kansalaiset. Kullakin näistä on omanlaisensa suhde paikallisuuteen

ja ylipaikallisuuteen, mikä vaikuttaa niiden toiminnan motiiveihin. Kunnallishallinnolle keskeinen on dikotomia kunnallinen/ylikunnallinen, mitä määrittää erityisesti kunta hallinnollisena ja taloudellisena yksikkönä. Yritysten toimintalogiikkaa puolestaan määrittää niiden suuntautuminen joko lokaaleille tai globaaleille markkinoille. Kansalaisille olennaista on paikallisidentiteetti, jossa paikkaan kiinnittyminen voi maantieteellisessä mielessä olla hyvinkin vaihtelevaa. Toiset kiinnittyvät omaan kotikyläänsä, toiset identifioituvat kokonaiseen kaupunkiseutuun. Paikallisidentiteetti noudattaa jakoa paikallinen ja/tai ei-paikallinen. (Mäntysalo ja Roininen 2009:87–88).

Hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet koordinoituvat demokratiajärjestelmän kautta, missä julkishallinnon toiminnan poliittinen oikeutus tulee yhtäältä parlamentaristisen edustuksellisuuden (vote), toisaalta kansalaisyhteiskunnallisen hallinnon toimintaan osallistuvuuden (voice) myötä. Kansalaisten suhteet yrityksiin määrittyvät puolestaan markkinajärjestelmän kautta, missä kansalaiset kuluttajina muodostavat kysynnän ja yritykset (sekä lokaalisti että globaalisti toimivat) tarjonnan. Demokratiajärjestelmää täydentää hallinnon ja yritysten muodostama kasvukoalitio (Mäntysalo ja Roininen 2009 sit. Logan ja Molotch 1996) eri muodoissaan (regiimit, julkis-yksityiset kumppanuudet). Kasvukoalitio tarkoittaa kunnan hallinnon ja lokaalisti toimivien yritysten keskinäistä liittoutumista yhteisen alueellisen kasvun tavoitteen taakse. Siihen liittyy kuitenkin myös yhtäältä kunnan taloudellinen riippuvuus yrityksistä (suoraan esim. yhteisöverotuloina sekä välillisesti esim. kuntalaisten työllistäjänä), toisaalta yritysten riippuvuus kunnasta lupien myöntäjänä ja tarvittavan teknisen ja sosiaalisen infrastruktuurin tarjoajana. Kasvukoalitioilla on myös ylipaikallinen ulottuvuus, missä globaalisti toimivat yritykset koalition osapuolina muodostavat epävarmuustekijän, koska ne voivat siirtää toimintansa markkinatilanteen ja kannattavuuden muutoksissa pois alueelta, usein jopa ulkomaille. Kunnat voivat puolestaan muodostaa seudullisia kehittämisorganisaatioita seudullista kasvua edistämään. Kuntien keskinäinen kilpailu yrityksistä ja asukkaista voi kuitenkin todellisuudessa tehdä seutuorganisaation heikoksi. (Mäntysalo ja Roininen 2009:89).

3.2.7 Itseohjautuvuus

Myös emergentti itseorganisoituminen eli spontaani tavoitteellisuus ilman valtakeskuksia tuntuu sopivan projektiyhteiskunnankin käsitteellistämisen apuvälineeksi. Mielestäni esimerkiksi Vedung (2003) antaa julkaisusaan liian järjestäytyneen kuvan projektiyhteiskunnan kehittymisestä ja sen taustavaikuttimista. Hän ei myöskään problematisoi kehityksen mahdollista emergenssiä.

Sotarauta (1996:242) käsitteellistää ”pehmeän strategiansa” kahteen perusparadoksiin. Toisessa ovat vastinpareina suunnitellut strategiat ja emergentit strategiat, toisessa strategiset aikomukset ja sopeutuminen toimintaympäristön muutoksiin. Ensimmäistä paradoksia voi kuvata Sotaraudan tavoin iskusanoilla ”pysähdy ja suunnittele” (emt.:248–254) tai itseohjaudu (emt.:254–256). Toinen paradoksi saa sisältönsä tietoisten strategisten aikomusten ja strategisen yhteensopivuuden välisestä jännitteestä.

Projektiyhteiskunnan ohjauksen kannalta molemmat paradoksit ovat mielenkiintoisia. Ensinnäkin projektiyhteiskunnan rakentumisessa ja sen nykyisessä ohjauksessa on vahvasti painotettu itseohjautuvuuden merkitystä keskitetyn ohjauksen korvaavana muotona. Myös toinen paradoksi on mielenkiintoinen, sillä projektiyhteiskunnan kehitystä on kuvattu (esim. Sulkunen 2006:37) sopeutunana nykyiseen markkinasuuntautuneeseen toimintaympäristöön.

Sotaraudan (1996:248–254) käsitteen ’pysähtyminen ja suunnittelu’ on usein nähty pikemminkin liittyvän keskitetyn hallinto- ja suunnittelujärjestelmän kuin markkinaohjautuvan projektiyhteiskunnan ominaisuudeksi. Toisaalta projektiyhteiskunnan monimutkainen ohjelma- ja projektirakenne on luonut valtavan ohjelma- ja projektisuunnittelukoneiston mukaan lukien siihen sidotun monitasoisen arviointiteollisuuden. Keskitetyn koneiston purkamisen ei siis ole välttämättä vähentänyt tarvetta suunnitella, toinen asia on mahdollistuuko nykyään pysähtyminen huolelliseen suunnitteluun. Tulkitsen, että suunnittelu on jäänyt, mutta riittävälle pysähtymiselle ei projektiyhteiskunnassa ole sijaa. Projektiyhteiskuntaa ohjataan hätäisin suunnitelmin ja osin ammattitaidottomasti.

Itseohjautuvuus ja itseorganisoituminen kuuluvat vahvasti projektiyhteiskunnan mantroihiin. Projektiyhteiskunnan taustavaikuttajat OECD:stä asti ovat rummuttaneet itseohjautuvuuden vahvistamista keinona keskitettyjen järjestelmien purkamisessa (Alasuutari ja Lampinen 2006; Vedung 2003). Myös projektiyhteiskunnan arviointikäytännöissä itsearviointia on pidetty jonkinlaisena ihanteena, jolla saadaan pysyvämpiä rakenteellisia muutoksia ihmisten käyttäytymisessä kuin ulkoisilla arvioinneilla (esim. Seppänen-Järvelä ja Vataja 2009:60–73).

Sotarauta korostaa itseohjautuvien ryhmien ja spontaanin vuorovaikutuksen (itseorganisoitumisen) mahdollisuuksia. Hän luokittelee itseohjautuvuuden kannalta tärkeiksi teemoiksi vallan, ilmapiirin, haasteet, moninaisuuden ja oppimisen (Sotarauta 1996:257–259).

Eriksson (2009) on lähestynyt samaa itseohjautuvuutta itsepalveluyhteiskunnan ja itsepalveludemokratian käsittein. Hän liittää toimijoiden itsearvioinnin erääksi tavaksi tuottaa yhteisölliseen hallintaan tarvittavaa

mielekästä tietoa. Hänen ajatus perustuu toimijoiden, kuten yksilöiden, perheiden, yritysten ja instituutioiden aktivoitumiseen ja vastuunottoon omasta hyvinvoinnistaan, ja tätä kautta itseohjautuvuuden vahvistumiseen yhteiskunnan oikeusjärjestelmän asettamissa rajoissa (emt: 196).

Projektiyhteiskunta on tulkintani mukaan pullollaan läpiprojektoitumisensa kautta syntyneitä itseohjautuvia ryhmiä. Jo pelkästään EU:n rakennerahastotoimintaa pyörittää käytännön tasolla kymmeniä tuhansia erimuotoisia projektiryhmiä. Toinen asia on miten spontaaniin vuorovaikutukseen ne kykenevät tai millaiset valtaan, ilmapiiriin, haasteisiin, moninaisuuteen ja oppimiseen liittyvät voimavarat ja liikkumatilat niille on annettu (ohi ohjelmatavoitteiden). Rantalan ja Sulkusen (2006) esittämä kritiikki viittaa siihen, että näille itseohjautuville projektiryhmille on pikemminkin jaettu vastuuta ilman voimavaroja ja liikkumatilaa. Itseorganisoituminenkin näyttäytynee ensisijassa projektirahoituksen ja -sisältöjen itsenäisenä puurtamisena.

3.3 Yhteenveto

Arviointitoiminta ja siihen pohjautuva arviointiohjaus ovat kehittyneet yleisen yhteiskuntakehityksen myötä ja osin vastauksena sille. Yhteiskunnallinen kehitys kohti tietoyhteiskuntaa ja siihen liittynyt toimintojen projektoiminen on synnyttänyt kasvavia tarpeita arviointitoiminnalle ja arviointien avulla tapahtuvalle arviointiohjaukselle.

Projektiyhteiskunnan rakentumiseen liittyvä yhteiskunnallisten toimintojen lisääntyvä projektoiminen (läpiprojektoituminen) ja siihen liittyvä keskitetyn hallinnon purkautuminen on johtanut tarpeisiin hallita kokonaisuuksia uudella tavalla. Projektiyhteiskunnassa toimintojen hallinnointiin tarvittavaa tietoa ei enää ole saatavissa keskitetyssä muodossa, vaan tieto on pirstoutunut.

Projektiyhteiskuntakehitys on tarkoittanut myös toimintojen lisääntyvää erilaistumista, mikä on omalta osaltaan johtanut uudenlaisiin tarpeisiin ohjata kehitystä. Ohjaukseen olennaisesti liittyvät seuranta- ja palautejärjestelmät on ollut pakko ulottaa keskitetystä hallinnosta ”ulos kentälle” pirstoutuneisiin järjestelmiin. Tämä on lisännyt oleellisesti seuranta- ja palautetiedon kokoamista lukuisista projekteista, hankkeista ja ohjelmista arviointien avulla.

Perinteiset ohjauskeinot eivät enää riitä vastaamaan edellä mainittuihin uusiin hallinto- ja ohjaustarpeisiin. Projektien, hankkeiden ja ohjelmien arviointiohjaus täydentää perinteisiä normi-, taloudellisen-, ohjelma-perusteisen ja informaatio-ohjauksen keinoja.

4. Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen esiinmarssi

4.1 Käsitteet ja taustat

Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen käsitteet

Arviointitoiminnalla pyritään jonkin prosessin, suunnitelman, ohjelman tai yksittäisen hankkeen arvottamiseen ja kehittämiseen sekä tuottamaan tietoa päätöksenteon pohjaksi. Arviointitoiminnan perusta on arviointitutkimuksessa. Arviointitutkimuksen teoreettis-metodologinen perusta on vielä varsin tuore ja vasta kehittymässä, mutta jo nyt hämmästyttävän fragmentoitunut ja erikoistunut koulukunnittain.

Arvioinnit voidaan jakaa edelleen selvitysluontoisiin ja tutkiviin arviointeihin sekä itse arvioinnin tutkimiseen (ks. luku 5.1). Selvitysluontoiset arvioinnit luen kuuluvaksi puhtaasti arviointitoimintaan ja arvioinnin tutkimisen puhtaasti arviointitutkimukseen. Tutkiva arviointi on välimuoto. Se voi sisältää sekä selvitysluonteisen arviointitoiminnan sävyjä että syvempää akateemista arviointitutkimusta.

Arvioinnin ja evaluoinnin termit tulevat englanninkielisestä systemaattista arviointia tarkoittavasta evaluation-sanasta. Evaluation-sanan kanssa käytetään usein lähes synonyymina sanaa assessment. Assessment viittaa kuitenkin johonkin kertaluontoisempaan ja selvitysluonteisempaan arviointiin, ei niin systemaattiseen, tieteelliseen tai prosessinomaiseen arviointitoimenpiteeseen kuin termi evaluation. Lisäksi assessment liitetään useimmiten vain vaikutusten arviointiin (impact assessment -arviointiin), kun taas evaluation kattaa terminä laajemmin muun muassa resurssien, panosten, toimenpiteiden, mekanismien, tuotosten, tulosten, vaikutusten, vaikuttavuuden, merkityksen, relevanssin, ynnä muiden arvioinnit (ks. kuva 7 sivu 38).

Assessment-termiä käyttävät enemmän luonnontiedetaustaiset ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) parissa painivat arvioijat ja evaluation-termiä puolestaan yhteiskuntatieteellisemmällä lähestymistavalla arviointeihin suhtautuvat. Toisin sanoen kyse on kahden fragmentoituneen arviointikoulukunnan käyttämän terminologian eroista ja samalla koulukuntien tarpeesta erottautua toisistaan.

Suomen kielessä ei tehdä selkeää eroa assessment- ja evaluation-termien välillä, vaan molemmat taipuvat usein arviointiksi, akateemisemmissä yhteyksissä evaluointiksi. Evaluointi-sanalla halutaan kuitenkin myös suomenkielessä korostaa arvioinnin systemaattisuutta ja prosessinomaisuutta.

Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen taustat

Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen juuret ovat kausaalis-empiristisessä tutkimusparadigmassa, yhteiskunta- ja kansantaloustieteiden systeemi-analyyzeihin perustuvassa policy analysis -tutkimusperinteessä, yhteiskuntatieteiden yhteiskuntakritiikissä, ympäristötieteiden piirissä käynnistyneessä keskustelussa ihmisen toiminnan vaikutuksista ympäristöön sekä alun perin USA:ssa virinneessä julkisen sektorin New Public Management (NPM) -ajattelussa (ks. esim. Harrinvirta ym. 1998). Yksittäisiä arviointiselvityksiä on tehty esimerkiksi USA:ssa jo 1900-luvun alusta lähtien, mutta varsinainen tutkimuksellinen arviointitoiminta alkoi vasta 1960-luvun yhteiskunnallisten uudistusliikkeiden yhteiskuntakritiikin kautta. Esimerkiksi naisten tasa-arvolike vaati äänekkäästi toteutettujen politiikkojen analyytistä arviointia naisnäkökulmasta. Myös 1970- ja 1980-luvuilla voimistunut ympäristöliike vaikutti vahvasti siihen, että ihmistoiminnan vaikutuksia ympäristöön alettiin arvioida. Ympäristövaikutusten arviointi (YVA) laajeni luonnonympäristöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnista myös sosiaalisten vaikutusten arviointiin (SVA).

Julkisen sektorin New Public Management-ajattelu levisi USA:sta Eurooppaan varsinaisesti vasta 1980- ja 1990-luvuilla. USA:ssa NPM-ajattelua on leimannut lähinnä tulosohjauksen ”kovat arvot”. Euroopassa NPM-ajattelua on levitetty hiukan pehmeämmin arvoin muun muassa julkisen sektorin tuottamien palveluiden ja kehittämisohjelmien laatukäsittein. NPM-ajattelun mukaan julkisen sektorin verovaroin rahoitettavaa toimintaa ei voi enää ajatella ylläpidettävän ilman perusteellisen arvioinnin kautta saatavaa palautetta, jolla toimintaa voidaan kehittää. USA:ssa ja EU:ssa on nykyään vaikeaa saada julkisin verovaroin rahoitettavaa ohjelmaa tai hankkeita hyväksytyksi ilman suunnitelmallista evaluointia ohjelman tai siihen liittyvien hankkeiden toimivuudesta ja aiempien vastaavien ohjelmien tai hankkeiden tuloksista.

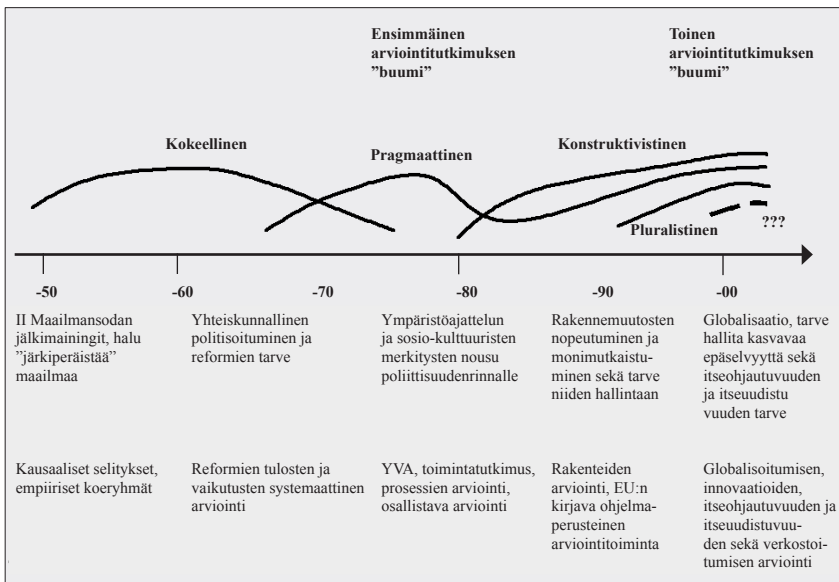
Suomessa arviointitoiminnan ja -tutkimuksen pioneerialoja ovat olleet ympäristövaikutusten arviointi (YVA) ja EU:n alue- ja rakennepoliittisten kehittämisohjelmien arviointi. YVA on laajentunut luonnonympäristöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnista myös sosiaalisten vaikutusten arviointiin (SVA) ja saanut lainsäädännöllisen aseman vuonna 1994. Suomen liityttyä EU:n jäseneksi vuonna 1995, alkoi Suomessa toteutettujen EU:n alue- ja rakennepoliittisten kehittämisohjelmien systemaattinen arviointitoiminta, jonka juridinen pohja on EU:n jäsenmaiden hyväksymissä rakennerahastosäädöksissä. Nykyään arviointitoiminta on leviämässä buumin tavoin muillekin aloille; muun muassa sosiaali- ja terveys-, kulttuuri- ja nuorisopolitiikkaan (Roininen 2001b:3).

Suomessa evaluointien leviämiseen on vaikuttanut edellä mainittujen ulkoisten tekijöiden ohella kotimainen 1990-luvun taloudellisen laman myötä virinnyt keskustelu julkisten varojen tehokkaammasta käytöstä ja toisaalta selkeämmän asiakaslähtöisyyden vaatimus julkisen sektorin toiminnassa. Oikeastaan vasta samoihin aikoihin ajoittuneet 90-luvun lama ja Suomen EU-jäsenyys sysäsivät Suomessakin arviointitoiminnan ”buumin” kunnolla alulle. EU edellyttää jäsenmailtaan osarahoittamiensa toimien systemaattista seurantaa ja arviointia. Jo muodikkaaksi käyneen ”evaluointibuumin” suhteellisen myöhäistä leviämistä Pohjoismaihin voidaan selittää muun muassa Pohjoismaissa muita maita vahvempana ilmenevän hyvinvointivaltiokonsensuksen säilymisellä. Hyvinvointivaltioon liittyvällä ohjausideologialla, normiohjauksella, on säilynyt pitkään laaja yhteiskunnallinen hyväksyntä, mikä on hidastanut osaltaan muutosta (Roininen 2001b:3).

4.2 Paradigmat ja koulukunnat

Teoreettis-metodologisten jäsennysten valossa arviointitoiminnalla ja -tutkimuksella on neljä paradigmaa: 1) kokeellinen, 2) pragmaattinen, 3) konstruktivistinen ja 4) pluralistinen (Pawson ja Tilley 1997). Lisäksi voidaan erottaa voimaannuttava (empowerment) ja hyödyntämistä korostava (utilization) suuntaus. Viimeksi mainitun voidaan katsoa tietyin varauksin lukeutuvan pragmaattiseen paradigmaan ja voimaannuttavan suuntauksen konstruktivistiseen paradigmaan (kuva 8).

Kokeellinen paradigma (ks. esim. Campbell ja Stanley 1963; Cook ja Campbell 1979) perustuu kausaaliseen teoriaan, kontrolloituihin empiirisiin kenttäkokeisiin tai koeryhmiin. Siinä tavoitellaan luotettavaan tieteelliseen kausaaliseen päättelyyn ja mitattavuuteen pohjautuvaa selitystä ilmiöille. Paradigma on tietoteoreettisilta perusteiltaan positivistinen ja sen yhteiskunnallinen



Kuva 8. Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen paradigmojen valtakaudet ja virstanpylväät (soveltaen lähteistä Chelimsky ja Shadish 1997; Pawson ja Tilley 1997; Rossi ym. 1999).

legitimaatio rakentuu muodollisen kontrollin tarpeista käsin. Kokeellisilla arvioinneilla uskottiin vahvasti aikanaan voitavan ratkaista tieteellisesti hyvinkin monimutkaisia yhteiskuntakehityksen ongelmia. Niiden motiivi rakentui alkujaan laajojen yhteiskunnallisten reformiohjelmien tieteellisen kontrolloinnin pohjalle.

Pragmaattinen paradigma (ks. esim. Weiss 1976; 1987; hyödyntämistä korostavasta suuntauksesta Patton 1997) syntyi alun perin 1960- ja 1970-lukujen yhteiskunnallisten reformien vanavedessä. Paradigman kautta nousi esille yhteiskuntapoliittisesti määrittyvät käytännölliset toimenpiteet ongelmien ratkaisussa sekä niiden tulosten ja vaikutusten arviointi. Paradigma syntyi kritiikkinä kokeelliselle paradigmatte, erityisesti sen tavalle sivuttaa viime kädessä poliittisluontoisten hallinto- ja päätöksentekoprosessien vaikutukset tulosten syntymiseen. Tämäkin paradigma on tietoteoreettisilta perusteiltaan positivistisävytteinen ja sen yhteiskunnallinen legitimaatio rakentui alkujaan yhteiskunnallisen tilivelvollisuuden tarpeista käsin. Myöhemmin pragmaattisen paradigman hyödyntämistä korostava alasuuntaus (mm. arviointien käyttäjälähtöisyyden painottaminen) on vähitellen lähentänyt sitä konstruktivistiseen paradigmaan tuoden siihen "pehmeämpää" sosio-kulttuurisia ulottuvuuksia "kovan" tili- ja tulosvelvollisuuden rinnalle.

Konstruktivistinen paradigma (ks. esim. Guba ja Lincoln 1981; 1989) siirsi arvioinnin mielenkiintoa poliittisista sosiaalisiin tekijöihin. Sekin syntyi

tavallaan edeltäjänsä kritiikistä. Edellä mainittu pragmaattisen paradigman hyödyntämistä korostava suuntaus toimi ikään kuin siltana paradigmanmuutokselle. Pragmaattisen paradigman ”kova” tulospainotteinen arviointi ei enää tuntunut riittävältä, vaan mielenkiinto kohdistettiin myös prosesseihin ja niiden tuottamiin (tulospapaisiin) merkityksiin. Esimerkiksi konstruktivistiseen paradigmaan kuuluvan voimaannuttavan arviointisuuntauksen (ks. esim. Fetterman ym. 1996) varsinainen päämäärä ei ole joidenkin toimenpiteiden tulosten osoittaminen, vaan siinä pyritään toimenpiteisiin osallistuvien tahojen osallistamiseen osallistavan arviointiprosessin keinoin. Paradigman tietoteoreettiset perusteet ovat anti-positivistisia ja sen yhteiskunnallinen legitimaatio rakentuu toiminnan kehittämistä käsin.

Pluralistinen paradigma (ks. esim. Chelmsky ja Shadish 1997) pyrkii yhdistämään muita paradigmoja ja/tai poimimaan rusinat pullasta. Siinä pyritään analyysien kattavuuteen ja synteeseihin. Siinä 1) analysoidaan ja käsitteellistetään toiminnan sisältöä ja asetelmaa, 2) seurataan ja arvioidaan toiminnan toteutusta ja 3) mitataan ja arvioidaan ohjelmien hyödyllisyyttä (Rossi ym. 1999). Kokonaisuuden kattavuuden ja synteeseiden tavoittelu johtaa väkisin yleistettävyyden ongelmaan. Pluralistisen asetelman paradoksi on, että samalla kun on pyritty synteeseihin, niiden laaja-alainen hallittavuus on vaikeutunut lähestymistapojen kasvaessa (vrt. fragmentoituminen). Ongelmaan on haettu vastauksia kehittämällä erilaisia meta-analyysin menetelmiä.

Valovirta (2007:8–11) on jaotellut arviointitutkimuksen paradigmat hiukan toisin, 1) rationalistiseen, 2) pragmaattiseen, 3) kommunikatiiviseen ja 4) evolutionaariseen paradigmaan. Hänen jäsentelyssään rationalistinen yhdistyy sisällöllisesti edellä mainittuun kokeelliseen paradigmaan ja kommunikatiivinen konstruktiviseen paradigmaan. Lisäksi Valovirran evolutionaarisen paradigman voi yhdistää varauksin pluralistiseen paradigmaan.

Neljän paradigman valtakaudet ovat seuranneet toisiaan (kuva 8). Kokeellinen paradigma vahvistui toisen maailmansodan jälkimainingeissa, ja oli ”aaltonsa huipulla” 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Pragmaattinen paradigma voimistui 1970-luvun aikana, ja sai aikaan ensimmäisen arviointitoiminnan ja -tutkimuksen ”buumin”. Sitä leimasi yhden paradigman hallitsevuus. Pragmaattinen paradigma koki lievän taantumisen konstruktivisen paradigman haastaessa sen 1980- ja 1990-lukujen aikana.

2000-luvulla eletään tilanteessa, jossa eri paradigmat elävät vahvoina rinnakkain. Nykytilannetta voidaan kutsua toiseksi arviointitoiminnan ja -tutkimuksen buumiksi. Erona ensimmäiseen buumiin on se, että nyt mikään paradigma ei ole selkeästi vallitseva, vaan paradigmat elävät pluralistisesti rinnakkain. Toinen buumi on tarkoittanut arviointitoiminnan ja

-tutkimuksen fragmentoitumista, myönteisessä mielessä sen moninaistumista ja kielteisessä mielessä sen pirstaloitumista.

Toinen arviointitoiminnan ja -tutkimuksen buumi on merkinnyt samalla sen teoreettisen perustan vahvistumista. Tämä on ilmennyt arviointitutkijoiden laajenevana kiinnostuksena evaluoinnin teoreettisiin perustoihin ja niin kutsutun teoriaperusteisen (theory-based evaluation) arviointitutkimuksen voimistumista.

Teoriaperusteinen lähestymistapa on täydentänyt perinteisempää ongelmaperusteista (problem-based evaluation) arvioinnin lähestymistapaa. Niin pragmaattista kuin konstruktivististakin evaluoinnin paradigmat voidaan pitää ongelmaperusteisina, sillä niiden teoreettis-metodologinen fokus nousee havaituista yhteiskunnallisista ongelmista ja niiden ratkaisuyrityksistä. Pawson ja Tilley (1997) ovat kutsuneet pluralismiin pohjautuvaa teoria-perusteista paradigmaa realistiseksi (realistic) paradigmaksi. He katsovat sen edustavan konstruktivistisen paradigman jälkeistä uusinta aaltoa.

Realistisen paradigman realistisuus tarkoittaa arviointitutkijoiden lisääntynyttä tietoisuutta työnsä teoreettis-metodologisista lähtökohdista ja viitekehyksistä, joissa arvioinnit tuotetaan. Samalla se tarkoittaa lisääntynyttä tietoisuutta arviointien potentiaalisten teoreettis-metodologisten viitekehysten moninaisuudesta (vrt. pluralistinen paradigma). Teoreettis-metodologisten viitekehysten moninaistuminen merkitsee myös niiden valinnan merkityksen kasvua. Arvioijien on pohdittava aiempaa huolellisemmin valintojensa perusteluja.

4.3 Laajeneminen ja sen taustavaikuttimet

Laajeneminen

Projektiyhteiskunnan rakentuminen ja arviointitoiminnan yleistyminen ovat olleet sidoksissa toisiinsa. Arviointiohjaus on voimistunut samanaikaisesti yhteiskunnan läpiprojektoitumisen kanssa, ja sen voidaan nähdä olevan eräänlainen tieteellinen panos projektoituvalle yhteiskuntakehitykselle. Arviointien nähdään soveltuvan erityisen hyvin juuri projektoituvan yhteiskunnan ohjauskeinoiksi.

Projektiyhteiskuntaa edeltäneen, keskitetysti hallinnoidun ja suunnitellun, yhteiskunnan toimintoja ei ollut tarvetta ohjata nykyiseen tapaan arvioinneilla. Päätöksenteon ollessa keskitettyä myös kehityksen seuranta ja kontrolli pysyivät keskitettyinä. Yhteiskunnan arvoperustan ja toimintojen fragmentoitumisen kautta keskitetyn hallinnon ja suunnittelutoiminnan asema ja rooli heikkenivät, ja keskushallinnolle syntyi tarve ohjata tai

kontrolloida kehitystä uudella tavalla. Arvioinneista muodostui uusi tapa korvata vähentynyttä keskitettyä päätöksentekovaltaa. Aluksi arviointiohjausta leimasikin varsin yksipuolinen orientaatio: keskushallinto tuotti arviointeja alue- ja paikallishallinnon toiminnasta korvatakseen menettämäänsä kontrolli- ja ohjausvaltaa. Myöhemmin arviointimotiivit ovat monipuolistuneet, eikä niitä tuoteta enää vain keskushallinnon ohjaustarpeista käsin.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa kuvattu kehityskulku näyttäytyi suunnittelu- ja päätöksentekovallan hierarkkisenä siirtymisenä keskushallinnolta alue- ja paikallishallinnolle. Tulkintani mukaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelunkin arviointitoiminnan alkuvaiheissa arviointeja leimasi keskushallinnon kontrolli- ja ohjaustarpeet. Esimerkiksi sopivat tässäkin työssä aineistona olevat EU:n ennalta määrittämällä arviointikriteereillä teetetyt ohjelma- ja hankearvioinnit sekä ministeriöiden tiukasti ohjaamat hallintoalaansa koskevat arvioinnit. Vähitellen ovat myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnit monipuolistuneet motiiviperustoiltaan. Tämä on näkynyt muun muassa itsearviointien ja sisäisten arviointien arvostuksen kasvuna alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa.

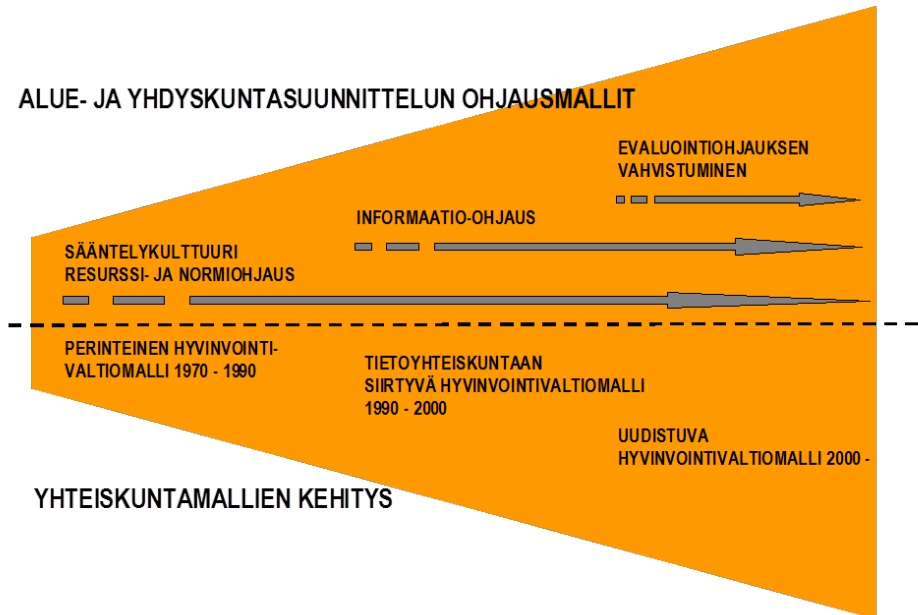
Suomessa ja maailmalla on velloneut julkisen sektorin kentällä poikkeuksellisen vahva arvioinnin laajentumisen trendi, joka läpäisee kokonaisvaltaisesti koko aikakautemme kulttuurin ja politiikan (Vedung 2003). Tämä näkyy muun muassa siten, että arviointia koskevaa teoreettista kirjallisuutta ja käytännön arviointiraportteja julkaistaan runsaasti, arvioinnista keskustellaan lukuisissa seminaareissa ja konferensseissa sekä arviointialan valtiollisia ja yhdistyspohjaisia instituutteja perustetaan kiihtyvällä vauhdilla.

Myös Suomessa julkinen sektori suuntaa nykyään huomattavia voimavaroja arviointeihin. Arvioinnista on muodostunut yhä merkittävämpi osa julkista hallintoa. Tähän on johtanut muun muassa saatavilla olevan informaation lisääntyminen ja sen merkityksen kasvu, hallinnon kasvaneet avoimuus- ja läpinäkyvyysvaatimukset sekä edellä kuvattu päätösvallan hajauttaminen yhteiskunnan julkisessa ohjaamisessa (Roininen 2008:6).

Koska arvioinnista on muodostunut merkittävä yhteiskunnallinen ilmiö, jolla on syviä ja laajoja vaikutuksia yhteiskuntaan ja useiden ihmisten elämään, voidaan mielestäni Vedung'in (2003) esiin nostamat arviointiaallot perustellusti liittää osaksi projektiyhteiskunnan rakentumista.

Arviointiohjausta on nykyisin ryhdytty pitämään uudenlaisena projektoitunutta julkista hallintoa läpäisevänä ohjausideologiana. Sen katsotaan soveltuvan nykyiseen yhteiskuntaan aiempaa keskitetysti toteutettua normiohjausta paremmin. Normiohjaus perustui säädöksiin ja keskitetysti

normitettuun resurssien jakoon. Arviointiohjaus perustuu sitä vastoin toiminnan laadun ja tarkoituksenmukaisuuden seurantaan sekä tulosten ja vaikutusten arviointiin. Aiemmin yhteiskuntaa ohjattiin keskitetyllä säädös- ja resurssiohjauksella – nykyisin niiden rinnalla yhä enemmän tulos- ja laatuohjauksella, mitkä sisältyvät arviointiohjauksen välineistöön. Myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun alalla muutos on näyttäytynyt arviointiohjauksen vahvistumisena. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ohjausmallien kehitys on seurannut yleistä yhteiskuntamallien kehitystrendiä (kuva 9).



Kuva 9. Arviointiohjauksen vahvistuminen osana yhteiskuntamallien kehitystrendejä (Mäntysalo ja Roininen 2009:67).

Taustavaikuttimet

Meneillään oleva rakenteellinen muutos ei ole kuitenkaan automaattinen tai itsestään selvä. Sille on taustasyynsä ja -tekijänsä, niin kuin kaikille yhteiskunnallisille muutoksille. Arviointien laajenemista ovat vauhdittaneet ainakin EU, Maailmanpankki ja erityisesti OECD sekä sen 1990 perustettu PUMA-komitea (Public Management Committee) (Vedung 2003:17; 27). Puma-komitea on ollut ideoimassa uuden julkishallinnon NPM (New Public Management) standardeja. Edellä mainittujen lisäksi Vedung (2003:29) mainitsee arviointialan ammatillisten yhdistysten kasvaneen määrän ja aktiivisuuden vaikuttaneen merkittävästi arviointien laajenemiseen.

Muutoksen taustasyitä havainnollistaessaan Vedung (2003) kuvaa tapahtunutta rakennemuutosta arviointialtoina ja niiden taustavaikuttimina.

Arviointiaallot hän yhdistää osaksi 1960-luvulta asti länsimaissa vellonutta modernisoinnin, rationalismin virtaa. Aallot ovat omankaltainen vastaus yhteiskunnallisiin rakennemuutoksiin.

Vedung (2003) jakaa aallot karkeasti kahteen: 1) julkisten interventioden insinöörimalliin ja 2) uusliberalismin ideologiaan pohjautuvaan uuteen julkisjohtamisen malliin. Mallit ovat ohjanneet Vedung'in mukaan mega- ja gigatrendien tavoin julkisen sektorin arviointitoimintaa sekä heijastaneet myös laajemmin yhteiskunnallista rakennemuutosta länsimaissa. Mallien rakennuspuut näkyvät nykyisessäkin yhteiskunnassa.

Vedung'in (emt.) aalloista ensimmäinen ajoittui samanaikaiseksi arviointitoiminnan ja -tutkimuksen kokeellisen ja pragmaattisen paradigman (kuva 8 sivu 50) kanssa. Niitä yhdistivät myös positivistis-rationalistinen kehitysnäkökulma (kuva 4 sivu 32) sekä kokeelliset ja systeemitoreettiset menetelmät. Vedung'in kuvaama toinen aalto ajoittui konstruktivistisen ja pluralistisen paradigman nousukaudelle. Niitä yhdistivät antipositivistinen ja evolutionaarinen kehitysnäkemys (kuva 4), pyrkimys kasvavan epäselvyyden hallintaan kehityksen hallinnoinnin sijasta sekä osallistavat ja kommunikatiiviset menetelmät.

4.4 Arviointiaallot

Ensimmäinen aalto

Ensimmäisen arviointiaallon nousun Vedung ajoittaa 1960-luvun alkuun ja katsoo sen olleen huipullaan 1970-luvun alkupuoliskolla. Aaltoa leimasi rationaalinen ja objektiivinen näkökulma yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja suunnitteluun. Poliitiikka läheni tiedettä ja politiikasta haluttiin riisua niin sanottu lyhytnäköinen (puolue)poliittinen pelivara mahdollisimman vähäiseksi.

Usko positivistisen tieteen mahdollisuuksiin päätöksenteon ja suunnittelun apuna eli vahvana. Tieteellinen arviointi nähtiin yhtenä osana keskitettyä hallinnointia, mutta toisaalta myös reaktiona sen äärimuotoja vastaan. Päätöksenteon avuksi valjastettiin laajat tieteelliset menetelmät, joista Vedung käyttää yhteisnimitystä ”politiikka-analyysi” (Vedung 2003:9). Poliitiikka-analyysin menetelmät, muun muassa järjestelmäanalyysit ja kustannus-tuotto-analyysit, loivatkin perustaa myöhemmällekin arviointitutkimuksen metodologiselle kehitykselle.

Aallon kärjistynein äärimalli, julkisten interventioden insinöörimalli (Vedung 2003:11-13), perustui ajatukselle, jonka mukaan päätöksentekijöiden ja tutkijoiden yhteistyön tuli pelata ikään kuin konemaisesti. Päätöksenteon

jälkeistä toteutusta pidettiin ongelmattomana, kunhan tehdyt päätökset ensin pohjautuivat systemaattiseen tieteelliseen analyysiin, jossa arvioinnin osa oli merkittävä. Insinöörimalli rakentui keskitetyn päätöksenteon ja hierarkkisen täytäntöönpanon perustalle.

Malliin kuului ensinnäkin keskitetylle päätöksenteolle kuuluva vastuu ongelmien tunnistamisesta, tavoitteiden asettamisesta ja määräyksen antamisesta keinojen tieteelliseen tutkimiseen. Toisessa vaiheessa tutkijat analysoivat ja arvioivat keinovalikoita tehden myös kokeellisia testi- ja vertailuasetelmia. Tieteelliset tulokset keinoista menivät keskitetyn päätöksenteon käsiteltäviksi (käsitteellinen arviointitiedon käyttö). Päätöksentekijät valitsivat analyysi- ja arviointitiedon perusteella keinovalikoiman ongelmien poistamiseksi tai lieventämiseksi (välineellinen arviointitiedon käyttö). Keskitetysti tehtyjen päätösten jälkeen käynnistettiin niiden toteuttaminen. Keskushallinto valtuutti operationaalisen toteutuksen asianomaisille hallinnon täytäntöönpanosektoreille. Tähän päättyi myös arvioinnin rooli.

Arvioinnin rooli edellä kuvatussa insinöörimallissa perustui neutraaliin ja objektiiviseen tiedontuotantoarviointiin. Arvioinnilta ei odotettu kannanottoja ongelmien tunnistamiseen, tavoitteiden tarkoituksenmukaisuuteen tai toimeenpanoon. Myös arviointitulosten käyttäjät rajautuivat päätöksentekijöihin, esimerkiksi asiakas- tai asukasnäkökulman huomioon ottaminen ei sisältynyt arvioijien toimeksiantoon.

Toinen aalto

Toista arviointialtoa Vedung kutsuu uudeksi julkisjohtamisen (New Public Management) malliksi (Vedung 2003:17-19). Sen taustalla on uusliberalistinen markkinalähtöinen aatesuunta ja tieteellisen liikkeenjohdon kautta koko julkisen sektorin toimintaan levinneet ohjauskeinot. Radikaalin rationalismin suuri kertomus vaimeni siihen kohdistuneen kritiikin kasvaessa ja epäluulo keskitettyä päätöksentekoa ja suunnittelua kohtaan vahvistui. Keskitetyn hallinnon todettiin erkanevan liian kauaksi päätösten täytäntöönpanosta. Poliitiikan vahva tieteellistämisytkimys väheni ja usko johtamiseen, välilliseen ohjaukseen sekä kuluttaja- ja kansalaislähtöisyyteen kasvoi.

Vahvistuva usko julkishallinnon johtamisen merkitykseen näkyy muun muassa vaatimuksina kehittää julkishallinnon organisaatioista dynaamisempia, tehokkaampia ja tuottavampia. Tulosohtaus, tulosjohtaminen ja johtajien mahdollisuudet delegoida ja hajauttaa valtuuksiaan ovat korostuneet aiemman keskitetyn vallankäytön kustannuksella. Arvioinneille tämä on asettanut aivan uusia vaatimuksia. Aiempien politiikka-analyysien

sijasta ja osin myös niiden ohella arvioinneilta odotetaan nyt muun muassa tulosten, vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia.

Välillinen ohjaus toi julkiselle sektorille mukanaan muun muassa tulosyksiköt, tulostiimit, suoritusperusteisen palkkauksen, laatu-järjestelmät, toimintojen ulkoistamisen ja kilpailuttamisen. Aiempaa keskitettyyn hallinnointiin liittyvää suoraa ohjausta ja valvontaa puretaan sitä mukaa kun uudet välilliset ohjauskeinot valtaavat alaa.

Välillinen ohjaustapa asettaa arvioinnille uusia vaatimuksia. Ne tarkoittavat varsinkin tuotosten ja toimeenpanon arviointia. Enää ei siis riitä insinöörimallin mukainen arviointi, jossa arvioijan rooli oli huomattavasti rajatumpi.

Julkisten toimintojen ulkoistamisen kautta myös julkishallinnon toimijoiden määrä on kasvanut. Huomattava osa ulkoistetun toiminnan välillisestä ohjauksesta suoritetaan arvioinnin kautta. Toimijoiden määrä on kasvanut myös siirryttäessä perinteisestä keskitetystä hallinnosta lähemmäs hallinnan (governance) mukaisia muotoja. Niihin kuuluu muun muassa monimuotoinen verkostoituminen ja erimuotoiset julkisen, yksityisen ja niin sanotun kolmannen sektorin väliset kumppanuusrakenteet. Jaettu vastuu ja valta on luonut uusia arviointitarpeita.

Vedung'in mukaan uuden julkisjohtamisen kuluttaja- ja kansalaislähtöisyys perustuu pitkälti keskitetyn julkisen hallinnon ja edustuksellisen demokratian kriisiin (Vedung 2003:23–25). Ajatuksena oli, että keskitetyssä julkisessa hallintojärjestelmässä kansalaiset etäännyivät päätöksenteosta vastaavalla tavalla kuin päätösten toimeenpanokin. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet perustuivat keskitetyssä mallissa ensisijaisesti edustukselliseen demokratiaan, minkä ei koeta enää riittävän. Kuluttaja- ja kansalaislähtöisyys ilmenee esimerkiksi erilaisina julkisen sektorin antamina palvelutakuina, lisääntyneinä asukaskyselyinä, paikallistason asukastyöryhminä ja -lautakuntina sekä uuden informaatioteknologian hyödyntämisenä suorassa kansalaisosallistumisessa.

Arviointien kannalta kuluttaja- ja kansalaislähtöisyys on tarkoittanut uusien arviointimenetelmien ja -lähestymistapojen kehittämistä. Arvioijat ovat laajentaneet menetelmiään muun muassa kansalaisia osallistaviin arviointeihin, sidosryhmäarviointeihin ja julkisen hallinnon itsearviointeihin. Arviointimotiivit ovat samalla laajentuneet julkisten interventioiden insinöörimallien aikaisesta tiedontuotannon arviointimotiiveista kehittämisarviointeihin liittyviin motiiveihin.

Vedung'in kuvaamasta kolmesta uuden julkisjohtamisen trendistä (usko johtamiseen, välillinen ohjaus sekä kuluttaja- ja kansalaislähtöisyys) on mielestäni viimeksi mainitun taustavaikuttimet kahta ensimmäistä laajemmat.

Kaksi ensimmäistä kumpuavat selkeästi liikkeenjohdon markkinahenkisistä malleista, mutta kuluttaja- ja kansalaislähtöisyyden trendin taustalla näkisin muitakin vaikuttimia kuin vain uuden julkisjohtamisen (NPM) ajattelun ja siihen liittyvän edustuksellisen demokratian kriisin. Toisaalta Vedung'in näkökulmat NPM-ajattelun ja edustuksellisen demokratian kriisin välisestä yhteydestä kaipaisivat mielestäni tarkempaa analyysiä.

Vedungin (2003) lailla Rantala ja Sulkunen (2006) ovat tulkinneet, että länsimaissa on tapahtunut perustavanlaatuinen ja yhteiskunnan eri osiin heijastunut rakenteellinen muutos. Kaikki kolme päätyvät myös tulkinnoissaan samoihin muutoksen ilmenemismuotoihin ja taustavaikuttimiin. Vain näkökulmat muutoksen hyvydestä tai oikeutuksesta eroavat toisistaan.

4.5 Vasta-aallot

Käyn tässä aluvuussa läpi projektiyhteiskuntakehitystä kohtaan esitettyä kritiikkiä. Aloitan hallinnon läpi projektoitumisen herättämällä kritiikillä ja kuvaan sitten projektiyhteiskunnan kriitikoiden näkemyksiä arvioinnin roolista läpi projektoituneen yhteiskunnan hallinnan välineenä.

Kankare (2006:121–142), Warpenius (2006:143–160) ja Paakkunainen (2006:161–175) ovat käsitelleet projektoituneen yhteiskunnan arviointitutkimuksellisen ohjauksen mahdollisuuksia ja ongelmia. Arviointiohjauksen ongelmiksi he nostavat 1) arviointitutkimuksen lähtökohdat, 2) menetelmävalinnat sekä 3) arvioijien vaikean roolin.

Lähtökohtakritiikki

Lähtökohtiin liittyen Kankare (emt.) katsoo, että arviointiohjaus saattaa kaataa jo projektiyhteiskunnan toiminnan ”itseaiheutettuun” monimutkaisuuteen. Kankare kuvaa Euroopan sosiaalirahaston (ESR) Suomessa harjoittaman tukitoiminnan arviointeja analysoidessaan kuinka kaukana toisistaan ovat ESR:n ohjelmalliset tavoitteet siitä projektiarjesta, jonka kautta ESR:n ohjelmallisia tavoitteita tulisi arvioida. Hajautettuna verkosto-organisaationa ESR kattaa niin lukuisia toimijoita erilaisine tavoitteineen, että niille on vaikeaa löytää yhteistä nimittäjää, johon arviointi voitaisiin kohdentaa. Kankareen mukaan työllisyysvaikutusten arviointi tulisi olla keskiössä, mutta koska tavoitteet ja toiminta eivät ole yhteismitallisia, tyydytään ikään kuin yhteisestä sopimuksesta kohdentamaan arviointi vain helppoihin tai epäolennaisiin teemoihin. Niillä ei ole välttämättä mitään oleellista tekemistä verkosto-organisaation toimijoiden oikeiden tulosten tai kehittämisen kanssa.

Kankareen lähtökohtakritiikki on pitkälti perusteltua. Esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston kaltainen rakennerahastotoiminta perustuu laajoihin monimutkaisiin ”kaikille kaikkea” ohjelmiin. Toisaalta hän ei huomioi sitä, että rakennerahastoarvioinnit on todellisuudessa jaettu ohjelma-arviointeihin ja temaattisiin arviointeihin. On tietysti eri asia kuinka hyvin näiden kahden arviointimuodon tulokset kohtaavat.

Menetelmäkritiikki

Warpeniuksen (emt.) menetelmällinen kritiikki kumpuaa hänen havainnoistaan, ettei projektiyhteiskuntaan tiiviisti liittyvä arviointitutkimus tai laajemmin arviointiohjaus ole kehittynyt vastaamaan parhaalla mahdollisella tavalla muutoksen tuomiin tarpeisiin. Hän tarkastelee menetelmistä kahta, prosessi- ja vaikuttavuusarviointia. Hänen mukaan prosessiarvioinnin menetelmät soveltuvat paremmin projektiyhteiskunnan ohjauskeinoiksi kuin vaikuttavuusarviointin vastaavat. Hän katsoo kuitenkin, ettei prosessiarvioinnin menetelmin tavoiteta riittävää yleistettävyyttä, jotta arvioinneilla voitaisiin täyttää sekä projektien prosessiohjauksen että ohjelmallisten tulosten arviointitarpeet.

Vaikututtavuusarviointin osalta Warpenius (emt.) päätyy siihen, ettei hyvin erimuotoisille paikallisprojekteille ole kyetty kehittämään niin sanotusti näyttöön perustuvia vaikuttavuuden arviointimenetelmiä, eikä se liene edes mahdollista. Taustasyynä on mitattavuuden ja varsinkin vertailuun tähtäävän yhteismitallisuuden ongelma.

Tässä menetelmällisessäkin kritiikissä jän kaipaamaan syvempää arviointijärjestelmän analyysiä. Warpenius ei tuo esille mahdollisuutta yhdistää prosessi- ja vaikuttavuusarviointeja vahvuuksineen kokoavan arviointin keinoin. Myös monitasoarvioinnin keinot tarjoavat vastauksia hänen esittämänsä paikallisen projektitaso ja ohjelmallisen yleistettävyyden yhteismitallisuuden ongelmaan.

Arvioijien rooli

Paakkunainen (emt.) käsittelee arviointitutkimuksen vaikeuksia ja mahdollisuuksia arvioijien roolin näkökulmasta. Hän suhtautuu myönteisemmin kuin muut kirjoittajat arviointitutkimuksen mahdollisuuksiin projektiyhteiskunnan ohjauksessa, mutta tuo vahvasti esille arvioijan vaikean ja välillä skitsofreenisen roolin monimutkaisten ja monitasoisten (strategia-, ohjelma- ja projektitaso) kokonaisuuksien arvioinnissa.

Paakkunainen luokittelee osuvasti arvioijan mahdollisen roolin neljään tyyppiin. Arvioija voi ottaa joko ”voudin, demonin, äidin tai enkelin” roolin, arvioinnin toimeksiannosta ja tarkoitusperistä riippuen. Paakkunainen

suhtautuu myös varsin toiveikkaasti arvioijien mahdollisuuksiin toimia projekteissa verkostoyhteistyön rakentajina. Mielestäni tämä edellyttää kuitenkin, että arvioija ottaa lähtökohtaisesti projektilähtöisen näkökulman, mikä ei aina ole mahdollista toimeksiannosta johtuen.

Vastuu ja valta

Määttä ja Kalliomaa-Puha (2006:179–193), Virta (2006:194–206) sekä Rantala (2006:207–227) käsittelevät uuden projektityhteiskunnan vastuunjakoa turvallisuuden ja hyvinvoinnin näkökulmista. Käsittelyä läpäisee kirjoittajien huoli siitä, että projektoitunut yhteiskunta korvaa hyvinvointitavoitteensa turvallisuustavoitteilla. He katsovat, että projektityhteiskunnan tapa hajauttaa vastuuta ja valtaa projekteihin ja yksilötasolle johtaa helposti epätasaa arvon kasvuun ja syrjäytyneiden aseman heikkenemiseen entisestään.

Määttä ja Kalliomaa-Puhan (emt.) mukaan projektityhteiskunnan ohjelmaretorikassa toistuva kansalaisten osallistaminen ja valtauttaminen eli vastuun siirtäminen yhä lähemmäs yksilötasoa tarkoittaa eräänlaisen sisäistetyin itsehallinnan ideaalia. Itsehallinnan ideaaliin pyritään erilaisin kumppanuussopimuksin, joiden voimavaroihin liittyvistä toteutuksesta ja ylläpidosta tulisi kantaa vastuunsa kaikkien kumppanuussopimukseen osallistuvien yhdessä. Aiempi keskitetty viranomaisvastuu korvataan yksilöiden, järjestöjen ynnä muiden välisin sopimuksin. Kirjoittajat kantavat huolta, siitä ettei kaikilla yhteiskunnan jäsenillä ole mahdollisuuksia tuoda omia yhtäläisiä panoksia kumppanuuteen, mikä uhkaa heidän tasa-arvoista asemaansa sopimuksessa ja laajemmin esimerkiksi sosiaalipalveluiden tarvitsijoina.

Virta (emt.) ja Rantala (emt.) käsittelevät omissa kirjoituksissaan turvallisuuden projektoimista ja ohjelmallistamista. Myös niissä kritiikki kohdistuu siihen, että aiempi hyvinvointivaltion toimesta hoidettu keskitetty turvallisuuden takaaminen on hajautettu moninaisiin paikallisiin turvallisuusprojekteihin, kumppanuusohjelmiin ja pitkälti vapaaehtoistyön vastuulle. Kansalaiset ja jopa rikolliset on vastuutettu ”ottamaan turvallisuusongelma omiin käsiin”, mitä kirjoittajat pitävät projektityhteiskunnan vastuun pakoiluna.

Arviointi hallinnan välineenä

Rantalan ja Sulkusen (2006) toimittamaa kirjaa yhdistää läpäisevästi kirjoittajien huomio arvioinnin roolista uudenaikaisena hallinnan välineenä. Vahvimmin sen tuovat esille kirjan toinen toimittaja Sulkunen (2006:17–38) sekä Warpenius (2006:143–160) omassa osuudessaan, mutta se on luettavissa muidenkin teksteistä. Arvioinnista on muodostunut yksi hallinnan väline

rakentuvalla projektiyhteiskunnalle. Se näyttää jopa muotoutuneen vaivihkaa kirjoittamattomaksi uudeksi yhteiskuntasopimukseksi. Siihen kuuluu uusia toimintatapoja, rituaaleja ja retoriikkaa, joita ei ole ennen projektiyhteiskunnan rakentumista ollut havaittavissa.

Vastaavat omintakeiset rituaalit ja retoriikka sisältyivät varmasti jo aiempaan keskitettyyn ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Koska uusi hallinnan muoto on toistaiseksi heikosti tunnettu ja suuria riskejä sisältävä, pidän projektiyhteiskunnan ja sen ohjauskeinojen, erityisesti arviointi-ohjauksen, tutkimusta hyvin ajankohtaisena ja tarpeellisena. Arviointi-ohjauksen toteutumiseen palaan työni empiirisessä luvussa sekä tulkinta- ja johtopäätösluvussa.

4.6 Yhteenveto

Arviointitoiminta ja -tutkimus ovat laajentuneet maailmalla ja Suomesakin nopeasti 1960-luvulta näihin päiviin. Laajeneminen on tapahtunut arviointiaaltojen lailla ja saanut eri muotoja ja sisällöllisiä painotuksia eri laajenemisaaltojen vaiheissa. Eri vaiheiden painotukset ovat syntyneet pikemminkin edellisen vaiheen kritiikistä kuin täydentämään niitä. Ne ovat olleet jopa ristiriitaisia keskenään.

Arviointitoiminnan laajeneminen on seurannut yleistä yhteiskunnallista kehitystä perinteisen hyvinvointivaltiomallin rakentumisen kautta tietoyhteiskuntaan ja edelleen uudistuvaan hyvinvointivaltioon. Arviointitoiminta on ammentanut osan sosiaalisesta tilauksestaan tässä yleisessä yhteiskunnallisessa kehityksessä, mutta laajenemisella ja sen muotoutumisella on ollut myös vahvat taustavaikuttimensa. Taustavaikuttimia ovat edustaneet yksittäiset vahvat toimijaorganisaatiot (kuten OECD, EU ja Maailmanpankki) sekä arviointialan ammatilliset yhdistykset.

Arviointitoiminnan laajeneminen on kohdannut myös vahvistuvaa kritiikkiä. Kriittiset vasta-aallot ovat kohdistaneet kritiikkinsä arviointitoiminnan ja -tutkimuksen lähtökohtiin, menetelmiin, arvioijien rooliin sekä arviointivaltaan ja -vastuuseen. Kriitikoiden mukaan arvioinneista on muodostunut uudenlainen hallinnan väline, jolla ylläpidetään demokratiavajetta.

5 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituminen

Arviointitoiminta ja -tutkimus ovat laajetessaan fragmentoituneet ja erikoistuneet varsin pitkälle. Fragmentoituminen ilmenee edellisessä luvussa kuvattujen paradigma-aaltojen ohella evaluoinnin metodologisena, lähestymistapakohtaisena, ajoituksellisena, näkökulmittaisena, laajuudellisena, menetelmällisenä ja hyödyntämiseen liittyvänä pirstoutumisena.

5.1 Jakaantuminen arvioinnin tutkimiseen, tutkivaan arviointiin ja selvitysluonteiseen arviointiin

Paradigmojen ohella eri tutkimusaloja jäsennetään usein metodologisella kolmiakselilla perustutkimus – soveltava tutkimus – kehittämistyö (ks. esim. Viitala 1999:3-4). Perustutkimuksessa käsitellään kysymyksiä mitä tutkittava asia tai tutkimuskohde on? Soveltava tutkimus kulminoituu tutkittavan asian tai kohteen tarkoituksenmukaisuuden ja merkitysten näkyväksi tekemiseen. Kehittämistyössä keskitytään etsimään uusia ratkaisuja perus- ja soveltavan tutkimuksen teoreettis-metodologisiin haasteisiin sekä löytämään uusia tapoja kehittää itse tutkimuskohdetta.

Arviointitoiminta ja -tutkimus ovat lisäksi jaettavissa syvyytensä puolesta 1) arvioinnin tutkimiseen, 2) tutkivaan arviointiin ja 3) selvitysluonteiseen arviointiin (taulukko 2). Ensin mainittu on luonteeltaan akateemista arvioinnin tutkimusta (vrt. käsite suunnittelututkimus). Toinen on muodoltaan tutkivaa arviointia (vrt. käsite tutkiva journalismi). Kolmas lähestymistapa edustaa selvitysluonteista arviointia. Nykyään kaikki kolme näkökulmaa kattavat läpäisevästi kolmijaon perustutkimus, soveltava tutkimus ja kehittämistyö (taulukko 2). Käytännössä akateeminen arvioinnin perustutkimus on ollut vähäistä ja selvitysluonteinen arviointi yleisintä.

Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen erikoistuminen perus- ja soveltavaan tutkimusotteeseen sekä kehittämistyöhön osoittaa alan kypsyneen. Samaa osoittaa arviointien erilaistuminen akateemisen syvyytensä osalta akateemiseksi arvioinnin tutkimukseksi, tutkivaksi arvioinniksi ja selvitysluonteiseksi arvioinniksi. Arviointialan eheyden kannalta on kuitenkin tärkeää, etteivät erikoistuneet ja erilaistuneet arviointitoiminta ja -tutkimus fragmentoidu liian syviin poteroihin, vaan keskusteluyhteys ja yhteinen kieli eri lähestymistapojen ja näkökulmien välillä säilyy. Taulukossa 2 esitettyihin jakoihin palataan työn empiiristen havaintojen osalta luvussa 7 sekä tulkin-
tojen ja johtopäätösten osalta viimeisessä luvussa 9.

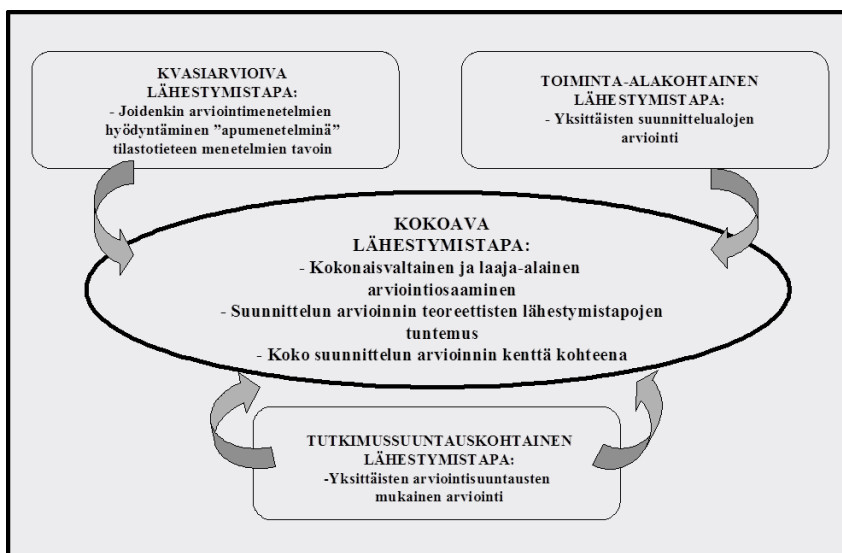
Taulukko 2. Näkökulmia arviointikysymysten asetteluun (muokattu lähteestä Viitala ja Roininen 2003).

Arvioinnin syvyys	ARVIOINTIKYSYMYSTEN KOLMIJAKO		
	Perus- tutkimuksellinen kysymysten asettelu	Soveltavan tutkimuksen kysymysten asettelu	Kehittämistyön kysymysten asettelu
Arvioinnin tutkiminen	Arvioinnin teoriat ja käsitteet: <i>Mitä arviointi on?</i>	Arvioinnin tarkoituksenmukaisuus: <i>Onko arviointi ylipäättään tarkoituksenmukaista?</i>	Arviointimetodiikan kehittäminen: <i>Onko kehitettävissä parempia arviointimenetelmiä?</i>
Tutkiva arviointi	Arvioinnin kohteen viitekehyksen haltuunotto: <i>Missä viitekehyksessä kohdetta arvioidaan?</i>	Varsinainen arviointi: <i>Mikä on arvioitavan toiminnan tarkoituksenmukaisuus (relevanssi) ja merkitys viitekehyksessään?</i>	Arvioinnin hyödyntäminen arviointikohteen kehittämisessä: <i>Voidaanko arvioinnilla kehittää arviointikohdetta kokonaisvaltaisesti (odotettuja vaikutuksia laajemmat suositukset)?</i>
Selvitys- luonteinen arviointi	Arvioinnin kohteen haltuunotto: <i>Mikä arvioinnin kohde on?</i>	Varsinainen arviointi: <i>Onko arvioitava toiminta tarkoituksenmukaista, tavoitteidensa mukaista ja tehokasta (johtopäätökset)?</i>	Arvioinnin hyödyntäminen: <i>Voidaanko arvioinnilla tehostaa arvioitavalta toiminnalta odotettuja vaikutuksia (suositukset)?</i>

5.2 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitunut luonne

5.2.1 Erilaiset lähestymistavat

Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen tutkimuskäytäntöjen valossa erilaisia lähestymistapoja arviointiin on ainakin neljä: 1) kvasiarvioiva 2) toiminta-
alakohtainen, 3) tutkimussuuntauskohtainen ja 4) kokoava (kuva 10).



Kuva 10. Lähestymistapoja suunnittelun arviointiin arviointitoiminnan ja -tutkimuksen tutkimuskäytäntöjen valossa (Roininen 2006:12).

Kvasiarvioiva lähestymistapa ei ole kolmen muun kanssa suoraan yhteismitallinen. Kyseessä ei ole varsinainen arvioinnin lähestymistapa. On kuitenkin hyvin yleistä, että tutkijat tulevat käyttäneeksi joitain arviointimenetelmiä muiden tutkimusmenetelmiensä lomassa yksittäisten tutkimustehtävien läpiviemiseksi. Tällöin arviointimenetelmiä hyödynnetään kvasiarvioivasti apumenetelminä (vrt. tilastotieteen menetelmien varsin yleinen käyttö).

Toiminta-alakohtainen lähestymistapa liittyy jonkin yksittäisen suunnittelualan arviointitehtävään. Yksittäisinä suunnittelun toiminta-aloina voivat olla esimerkiksi maankäytön suunnittelu, liikennepoliittikka, alue- ja rakennepoliittikka, sosiaalipoliittikka ja niin edelleen. Toiminta-alakohtaisen lähestymistavan valitseva arvioija erikoistuu jonkin toiminta-alan arvioitsijaksi.

Toiminta-alakohtaisen lähestymistavan kaltaisesti esimerkiksi vaikutusten arviointien, etukäteisarviointien, väliarviointien, loppuarviointien tai vaikkapa itsearviointien osaaminen vaativat omaa spesialisoitunutta erityisosaamista näiltä arviointitoiminnan ja -tutkimuksen suuntauksilta. Ne edustavat tuolloin *tutkimussuuntauskohtaista lähestymistapaa* (kuva 11). Toiminta-alakohtaisen fragmentoitumisen ohella arviointitoiminta ja -tutkimus ovat fragmentoituneet myös suuntautumisoittain (kuvat 11 ja 12).

Neljäs tapa käsitellä arviointitoiminnan ja -tutkimuksen suhdetta suunnittelun arviointiin on edellä mainittuja laaja-alaisempi. Siinä yhdistyvät



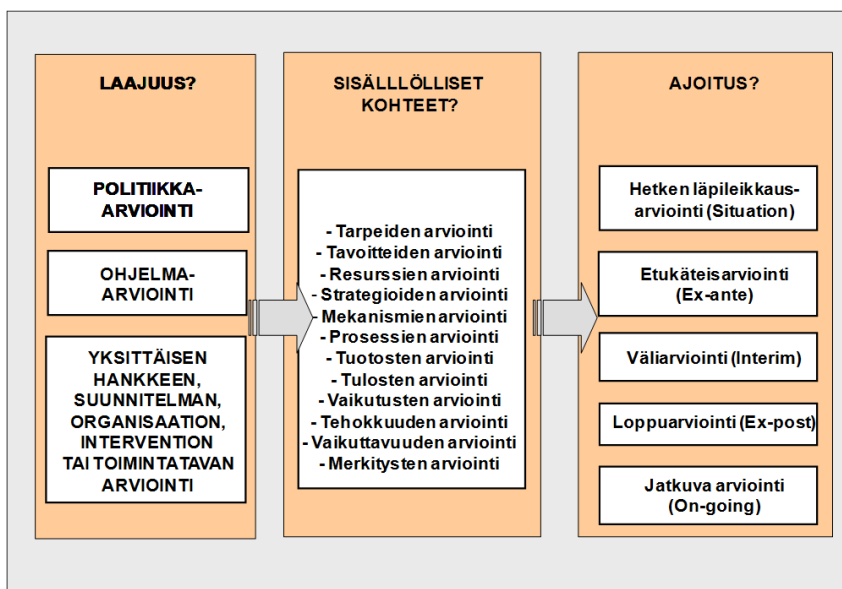
Kuva 11. Esimerkkejä arviointitoiminnan ja -tutkimuksen moninaisista suuntautumisaloista.

toiminta-alakohtainen ja tutkimussuuntauskohtainen lähestymistapa. Tälöin on tarkasteltava suunnittelun arvioinnin koko kenttää. Tämä *kokoava lähestymistapa* on myös väitöstyöni lähestymistapa. Nähdäkseni suunnittelututkimuksen näkökulma on yhteen sovitettavissa parhaiten juuri kokoavaan arviointitoiminnan ja -tutkimuksen lähestymistapaan. Kokoavalla lähestymistavalla on lisäksi mahdollista tavoittaa edellä mainittujen toiminta-alojen ja tutkimussuuntauskohtaisten arviointien synteesinomainen riippuvuus.

5.2.2 Vaihteleva ajoitus ja näkökulma

Ohjelmien ja hankkeiden evaluointeja tehdään joko kertasuorituksena tavoitellen läpileikkausta jostain tietystä tilanteesta tai prosessimaisesti ennako-, väli- ja loppuarvioiteina, riippuen siitä mistä prosessin vaiheesta arviointipalautte kulloisessakin tilanteessa halutaan (kuva 12). Katson, että prosessinäkökulma antaa eväitä käsitellä hyvin eri tavoin ajoitettavia arviointeja.

Arvioinnit jaetaan näkökulmaltaan sisäisiin ja ulkopuolisiin arviointeihin (taulukko 3). Ulkopuoliset arvioinnit voidaan jakaa täysin ulkopuolisten toteuttamiin ja ulkopuolisten koordinoimiin arviointeihin. Ulkopuolisiin



Kuva 12. Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituminen suuntaosalakohtaisesti.

arviointeihin käytetään muun muassa tilastoseurantaa, vertailuarviointeja, rinnakkaisarviointeja ja monitahoarviointeja. Ulkopuolisen arvioinnin suorittaa aina ulkopuolinen, mahdollisimman vähän arvioinnin kohteisiin kiinnittynyt henkilö tai arviointiryhmä.

Taulukko 3. Arviointien jako ulkopuolisiin ja sisäisiin arviointeihin (Horelli ja Roininen 2000a:3; Aalto-Kallio ym. 2009:37–39).

ULKOPUOLISET ARVIOINNIT		SISÄISET ARVIOINNIT	
Puhtaasti ulkopuolisten evaluaattorien suorittamat arvioinnit	Ulkopuolisten evaluaattorien koordinoimat arvioinnit	Konsultoidut itsearviointit	Puhtaasti itsearviointit

Sisäiset arvioinnit voidaan jakaa kahteen tyyppiin; puhtaisiin itsearviointeihin ja konsultoituihin itsearviointeihin. Konsultoivassa itsearvioinnissa ulkopuolinen arvioitsija(konsultti) luo arviointikriteeristöt yhdessä arvioinnin kohteina olevien ryhmien kanssa ja osallistuu tiiviisti arviointiprosessiin. Puhdas itsearviointi perustuu täysin omaehtoiselle arviointikriteerien määrittelylle, johon ei ulkopuoliset vaikuta, ja etenee omaehtoisena prosessina alusta loppuun. Täysin puhdasta itsearviointia esiintyy harvoin. Useimmiten ulkopuolinen konsultti on mukana ainakin alkuvaiheessa

käynnistämässä itsearviointiprosessia, joka saattaa sitten jatkua enemmän tai vähemmän puhtaana itsearviointina. Rajat eivät ole yksiselitteisiä, vaan useimmiten arviointihankkeissa käytetään useita lähestymistapoja rinnakkain. Ohjelmia ja projekteja arvioidaan myös samanaikaisesti sekä ulkopuolisena arviointina että sisäisenä arviointina, jolloin saadaan laajempi näkökulma.

Sisäisissä arvioinneissa itsearviointia täydennetään usein rinnakkaisarvioinneilla ja monitahoarvioinneilla. Rinnakkaisarviointi tarkoittaa sitä, että arvioitavasta kohteesta kerätään samanaikaisesti arviointipalautetta sekä varsinaiselta arviointiryhmältä että rinnakkaisryhmältä. Varsinaisen arviointiryhmän arviointi voidaan suorittaa tällöin itsearviointina, jota rinnakkaisryhmän tiedontuottamisarviointi täydentää. Monitahoarvioinnista voidaan puhua silloin kun arviointipalautetta kootaan useammilta arviointiryhmiltä, useammasta arviointinäkökulmasta.

Lähellä sisäistä arviointia oleva toimintatutkimuksellinen arviointi (Roininen 2000c:13) perustuu näkemykseen, että arviointiprosessin kautta on mahdollista aktivoita siihen osallistuvia tahoja osallistumaan johonkin heitä koskevaan kehittämisprosessiin. Arviointiprosessin aikana kertyvä uusien näkökulmien ja asioiden oppiminen lisää prosessiin osallistuvien tahojen ymmärrystä siitä, miten he voivat vaikuttaa arvioitavan asian kehittämiseen ja tämän lisääntyneen ymmärryksen kautta osallistuvat tahot myös innostuvat vaikuttamaan asiaan aktiivisesti. Toimintatutkimuksellisessa arvioinnissa käytetään menetelmiä, joissa tutkija (tai arvioija) asettuu osaksi tutkittavaa (tai arvioitavaa) ryhmää/yhteisöä. Hän ei kerää tutkimustietoa (tai arviointipalautetta) vain ulkopuolisena tutkijana (tai arvioitsijana). Toimintatutkimuksellisella arvioinnilla kuten myös varsinaisella toimintatutkimuksella pyritään asioiden aktiiviseen muuttamiseen tai kehittämiseen, pelkän tutkimus- ja arviointitiedon raportoinnin sijaan. Siten jo lähtötilanteessa on tutkijalla tai arvioitsijalla oltava jokin näkemys asioiden nykytilasta ja kehittämissuunnasta, mikä luonnollisesti luo myös rajoitteita arvioinnin käyttökelpoisuudelle eri tilanteissa.

Ulkopuolisissa arvioinneissa varsin usein käytetyssä vertailuarvioinnissa vertaillaan kahden tai useamman organisaation, ohjelman tai hankkeen toimintaa, tuotoksia ja tuloksia. Sillä pyritään saattamaan arvioitavat organisaatiot, ohjelmat tai hankkeet paremmuus- tai kiireellisyysjärjestykseen, jotta päätökset resurssien jaosta helpottuisivat. Vertailuarvioinnit toteutetaan useimmiten hallintohierarkkisesti ”ylhäältäpäin” määritellyin arviointikriteerein, jolloin arvioinnin kohteena olevien vaikutusvalta arviointikriteerien valintaan on vähäinen (Roininen 2000c:13).

Myös seuranta-arviointi on ulkopuolisten arviointien menetelmä. Seuranta-arvioinnilla on usein kontrollin leima. Chelimskyn ja Shadishin (1997:11-18) määrittelemä tilivelvollisuusarviointi on usein luonteeltaan seuranta-arviointia. Se palvelee ensisijassa organisaation, ohjelman tai hankkeen rahoittajia, harvemmin organisaation, ohjelmavastuullisten tai hankekoordinaattorien sisäisiä tarpeita. Rahoittajien tai muiden resurssojien on saatava säännöllisin väliajoin tietoa resurssojensa organisaation, ohjelman tai hankkeen tehokkuudesta käyttäen sille annettuja resursseja.

Ulkopuolisten vertailu- ja seuranta-arviointien ongelmana on se, että ne tuottavat harvoin arviointitietoa, josta organisaatio, ohjelma tai hanke voi oppia ja jonka pohjalta se kykenee kehittämään omaa toimintaansa. Tässä mielessä sisäistä arviointia (konsultoivan itsearviointin, rinnakkaisarviointin, monitahoarviointin menetelmin), voidaan perustellusti pitää vertailu- ja seuranta-arviointimenetelmin tehtyä ulkopuolista arviointia kehittyneempänä arviointimuotona. Opettavan, kehittävän ja osallistavan arviointitiedon tarve korostuu, jos arvioitava toiminta, ohjelma tai hanke ja sen arviointi on tarkoitettu toistettavaksi, eli jos pyritään tuottamaan Pattonin (1997) tavoin systemaattista arviointitietoa prosessinomaisesti arviointijärjestelmän muodossa.

Vihatun ja pelätynkin leiman saaneilla ulkopuolisilla vertailu- ja seuranta-arvioinneilla on muita arviointimuotoja pidempi historia. Organisaatioissa, joissa arviointitoiminta on ollut vähäistä tai tieto uusien arviointimuotojen ulottuvuuksista on puutteellista, liitetään ja leimataan usein koko arviointi yksipuolisesti vertailuun ja seurantaan – resurssojien kontrollitarpeisiin. Tämä on omiaan tuottamaan motivoituvaikeuksia sisäisenkin arviointin omaksumiselle.

Sisäisellä arvioinnilla ei voida täysin korvata muita arvioinnin alalajeja. Esimerkiksi jonkin hankkeen tai organisaation resurssien tilivelvollisuusarviointi edellyttää ulkopuolista objektiivista arvioitsijaa, joka ei saa olla sidoksissa arvioinnin kohteeseen muun muassa jäävyysseikkojen vuoksi. Tällaista resurssien seurantatietoa voidaan tarvita sekä sisäiseen että ulkopuoliseen käyttöön. Sisäinen arviointi ei siis sovellu sellaiseen tilanteeseen, jossa arvioinnilta haetaan yksipuolisesti tietoa esimerkiksi nuorisotyön tai toiminnan resurssien jaon päätöksenteon pohjaksi. Tällaisiin tilanteisiin sopivat ulkopuolisen arvioitsijan tekemät vertailu- ja seuranta-arvioinnit paremmin.

Sisäinen arviointi ei ole myöskään paras valinta tilanteessa, jossa organisaatio, ohjelman toteuttajat tai hankekoordinaattorit etsivät ensisijaisesti uutta tietoa organisaation, ohjelman tai hankkeen laajan ulkoisen toimintaympäristön – kontekstin – muutoksista ja muutoksien edellyttämistä

toimenpiteistä. Tällaisessa tiedonintressissä saattaa sisäinen arviointi ”jumittaa” näkökulman liian suppeaksi, vain organisaation, ohjelman tai hankkeen sisäiseen toimintaympäristöön perustuvaksi. Myös tällaiseen tilanteeseen soveltuu ulkopuolisen arvioitsijan tiedontuotantoarviointi paremmin.

Edellä kuvatuissa erilaisissa arvioinnin näkökulmissa tai tulokulmissa arviointiin korostuu suunnittelun arvosidonnaisuus. Arviointitulokset vaihtelevat siitä riippuen, mistä näkökulmasta niitä on tuotettu.

5.2.3 Vaihteleva laajuus

Arviointitoiminta ja -tutkimus voidaan jakaa teema- ja ohjelma-arviointeihin. Teema-arvioinneissa keskitytään arvioimaan jotain tiettyä ilmiötä/ muuttujaa, ohjelma-arviointien kohteena on koko ohjelma kaikkine sen sisältämine teemoineen. Teema-arviointeja ovat esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnit, tasa-arvovaikutusten arvioinnit ja työllisyysvaikutusten arvioinnit. Näitä erillisiä teemoja voidaan arvioida joko suppeampien ympäristö-, tasa-arvo- tai työllisyysohjelmien (eli temaattisten ohjelmien) valossa tai laajempien (useita teemoja kattavien) kehittämisohjelmien osa-arviointeina.

Kehittämisohjelmat ovat toimenpidesuunnitelmiltaan usein niin laajoja kokonaisuuksia, että ne sisältävät interventioita useisiin erilaisiin teemoihin. Sama kehittämisohjelma saattaa esimerkiksi sisältää interventioita, joilla pyritään parantamaan alueen tiestön nykytilaa, alueella asuvien naisryttäjien asemaa, alueella asuvien työttömien työllistymismahdollisuuksia ja niin edelleen. Ohjelmien kokonaisarviointi tarkoittaakin, että pyritään arvioimaan teema-arviointeja yleisemmällä tasolla koko ohjelman relevanssia, tavoitteita, strategioita, prosessia, tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia (vrt. kuva 7). Esimerkiksi EU:n Suomessa toteuttaman alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien arviointi on ohjelmien kokonaisarviointia.

Ohjelmien kokonaisarvioinnissa arviointiasetelmaan on sisällytettävä koko vaikutusketju tarpeista vaikutuksiin (kuva 7 sivu 38). Toisin sanoen on kyettävä erottamaan ketjun eri osat toisistaan ja kyettävä analysoimaan mistä muodostuvat ohjelmien relevanssi, muutosmekanismi tai ohjelmateoria, tehokkuus, vaikuttavuus, hyöty, merkittävyys sekä kestävyys.

Ohjelmien kokonaisarvioinnissa kehittämisohjelmien relevanssia arvioidaan niiden tarpeen ja tavoitteiden välisenä suhteena. Kyse on siitä, vastaivatko ohjelmat hanketoimintoineen olemassa olleisiin tarpeisiin. Tarpeet ovat usein ohjelma-aluekohtaisia.

Ohjelmien tehokkuus viittaa puolestaan ohjelmiin käytettyjen panosten (resurssien) ja niiden aikaansaamien tuotosten väliseen suhteeseen. Panokset ovat ensisijassa rahallisia, mutta myös ohjelmiin sidottu osaamis pääoma voidaan nähdä panostuksena. Tuotokset ovat esimerkiksi yritys- ja elinkeinohankkeiden, yhteisöllisyshankkeiden, osaamishankkeiden ja ympäristöhankkeiden toimenpiteistä välittömästi syntyneitä aineellisia ja aineettomia hyödykkeitä. Niitä voivat olla esimerkiksi erilaiset valmiiksi saatetut yritysten kehittämissuunnitelmat, muodostetut yhteisölliset verkostot, tuotetut koulutuspäivät tai valmistuneet ympäristöhoitosuunnitelmat.

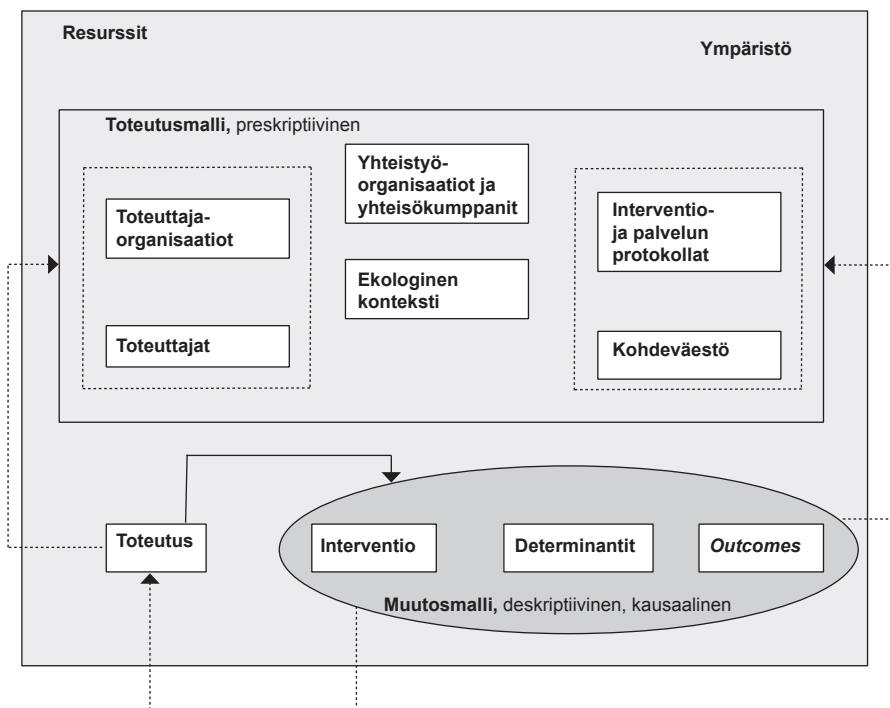
Ohjelmien vaikuttavuutta arvioidaan ohjelmien tavoitteiden ja niiden tulosten sekä vaikutusten välisenä suhteena. Tavoitteet nousevat useimmiten ohjelma-asiakirjoista. Ohjelmien hyöty, merkittävyys ja kestävyys viittaavat vaikutusten juurtumiseen osaksi rakenteita ja arjen toimintoja. Niitä arvioidaan yleensä ohjelma-alueiden tarpeiden ja vaikutusten välisenä suhteena.

Edellä kuvattu ohjelma-arvioinnin kokonaismalli (kuva 7) on yleisesti käytetty varsinkin EU:n aluekehitysohjelmien arvioinnissa. Malli on luonteeltaan varsin lineaarinen ja mekanistinen, eikä sovellu parhaalla mahdollisella tavalla nykyisen kompleksisen kehityksen arvioimiseen varsinkaan tilanteissa, joissa arvioinnilta odotetaan myös tietoa miksi ja miten ohjelma tuotti vaikutuksensa. Esimerkiksi Valovirran (2006) mukaan lineaariset arviointimallit ovat liian ylhäältäpäin ohjautuvia. Ne eivät huomioi epäsuoraa ja epämuodollista vaikuttamistapaa, eivätkä sosiaalisia verkostoja ja vuorovaikutuksen monisuuntaisuutta.

Arviointitutkimuksen piirissä onkin kehitteillä uusia, paremmin kehityksen kompleksisuuden huomioon ottavia ja paremmin kysymyksiin miten ja miksi vastaavia malleja. Esimerkiksi Chen (2005) on kehittänyt arvioinnin mallia paremmin kompleksiseen kehitykseen soveltuvaksi. Hän on pohtinut erityisesti sitä, miksi ja miten jokin ohjelma tuottaa vaikutuksia. Chenin malli pohjautuu ohjelmateoriaan, jossa toteutusmalli (action model) ja muutosmalli (change model) yhdistyvät (kuva 13). Chenin malli mahdollistaa ohjelmateorian parantamisen seuraavaa arviointikierrosta varten (ks. myös Pawson ja Tilley 1997).

5.2.4 Arviointimenetelmien kirjo

Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen menetelmien kehitys on seurannut yleistä tieteellisten paradigmojen kehitystä. Menetelmäarsenaali on laajentunut kovista kvantitatiivisista menetelmistä laadullisten arviointien puolelle. Myös toimintamuotojen ja -prosessien laatua sekä toimivuutta on



Kuva 13. Chen'in (2005) ohjelmateoria, jossa yhdistyvät toteutusmalli (action model) ja muutosmalli (change model). (Käännös englannista suomeen lähteessä: Paasio 2006:104).

alettu arvioida. Vaikka arviointitoiminta ja -tutkimus hyödyntävät nykyään sekä määrällistä että laadullista tietoa, ja niillä on paljon yhteistä refleksiivisen toimintatutkimuksen sekä niin sanottujen oppivien organisaatioiden tutkimuksen kanssa, ne kantavat edelleen kovien kvantitatiivisten menetelmien leimaa otsassaan. Laaja yleisö mieltää arvioinnin usein varsin kovaksi, jopa raa'aksi toiminnaksi. Leima lienee jäänyt perinnöksi kokeellisen arviointitutkimuksen paradigman valtakaudelta. Oheisesta menetelmätyypologiasta saa kuvan arviointitoiminnan ja -tutkimuksen nykyisten menetelmien monipuolisuudesta ja samalla niiden pitkälle erikoistuneesta luonteesta (taulukot 4 ja 5).

Arviointitoiminta ja -tutkimus ovat varsin pitkälle erikoistuneet myös menetelmiensä osalta. Toisaalta menetelmiä voidaan tarkastella joko yksittäisten menetelmien tyypittelyn kautta tai kokonaisvaltaisesti menetelmiä yhdistävien metodisten käsitteiden avulla. Yksittäisten menetelmien tyypittely antaa erikoistuneemman kuvan arviointitoiminnasta ja -tutkimuksesta kuin menetelmien kuvaaminen kokonaisvaltaisesti. Tässä yhteydessä menetelmiä tarkastellaan yksittäisten menetelmien tyypittelyn kautta.

Luvussa 8 Avauksia arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämiseen esitellään menetelmille kokonaisvaltaisempi prosessikehikko.

Yksittäisten arviointimenetelmien tyypittelytapoja

Taulukossa 4 esitetään neljän lähestymistavan, arvioinnin tavoitteen, arviointikohteen, arvioinnin tekijän ja arviointiprosessin työvaiheen mukainen arviointimenetelmien tyypittely.

Taulukko 4. Arviointimenetelmien tyypittelytapoja eri näkökulmista.

Arvioinnin tavoitteen mukainen tyypittely	Arviointikohteen mukainen tyypittely	Arvioinnin tekijän roolin mukainen tyypittely	Arviointiprosessin mukainen tyypittely
Tulosten/vaikutusten arviointimenetelmät	Teema-arvioinnin menetelmät	Ulkopuolisen arvioinnin menetelmät	Arviointiongelmää määrittelevät menetelmät
Prosessien arviointimenetelmät	Hankearvioinnin menetelmät	Sisäisen arvioinnin menetelmät	Arviointikohteen kontekstia kartoittavat menetelmät
Kehittämisarvioinnin menetelmät	Suunnitelma-arvioinnin menetelmät	Em. yhdistelmämenetelmät	Tiedonhankintamenetelmät
Em. yhdistelmämenetelmät	Ohjelma-arvioinnin menetelmät		Analyysimenetelmät
	Politiikka-arvioinnin menetelmät		Tulkintamenetelmät
	Meta-arvioinnin menetelmät		Arviointitulosten esittämismenetelmät

Eri arviointiprosessin vaiheisiin soveltuvat erilaiset arviointimenetelmät. Taulukossa 5 esitellään menetelmiä prosessivaiheittain, arviointikohteen kontekstia kartoittavista menetelmistä aina arviointitulosten esittämismenetelmiin.

Kartoittavilla menetelmillä pohjustetaan arviointityötä ja niiden tuotama aineisto muodostaa vertailuaineiston muilla menetelmillä koottuille arviointiaineistoille. Yleisimmät kartoittavat arviointimenetelmät ovat tilastoanalyysi ja SWOT-analyysi (ks. esim. Roininen 2000a). Toimintaympäristökuvaus on hyvin lähellä suunnittelumaantieteessä käytettyä aluekuvausta.

Prosessien arviointimenetelmillä pyritään arvottamaan esimerkiksi jonkin hankkeen, ohjelman tai suunnitelman laadinnan ja toteutuksen aikaisia ulottuvuuksia. Prosessien arviointimenetelmiä käytetään yleensä ennakko- ja väliarvioinneissa. Niin sanotut tuotosten arviointimenetelmät luetaan

Taulukko 5. Eri arviointiprosessin vaiheisiin soveltuvia arviointimenetelmiä.

Arviointikohteen kontekstia kartoittavia menetelmiä	Tiedonhankinta-menetelmiä	Analyysi-menetelmiä	Tulkinta-menetelmiä	Arviointitulosten esittämismenetelmiä
Toimintaympäristön kuvaus	Dokumentit	Dokumenttien rakenneanalyysi	Tulkintakehikot	Graafiset menetelmät
SWOT-analyysi	Kyselyt	Dokumenttien sisältöanalyysi	Tavoite-tulosvaikutus – puut	Taulukko-menetelmät
SWAP-analyysi	Haastattelut	Intressianalyysi	Portfolio-yhteenvedot	Matriisi-menetelmät
Tilastolliset analysit	Havainnointi	Systeemi-analyysi	Aivoriihet	Kirjalliset raportoinnit
Toimija-analyysi	Indikaattoriseuranta	Vertailuanalyysi	Asiantuntijapaneelit	Suulliset raportoinnit
Ongelmapuut	Fokusryhmät	Panos-tuotos-analyysi	Jyry-menetelmä	Sähköiset esitykset
	Aivoriihet	Tarkistuslistat	Parantaminen (benchmarking)	Yhdistelmä-menetelmät
	Portfolio-seuranta	Pisteytys	Hyvien käytäntöjen vertailu	
	Barometriseuranta	Typologisointi		
	Seuranta-rekisterit			

tässä yhteydessä kuuluviksi prosessin arviointiin. Käytetyimpiä prosessien arviointimenetelmiä lienee toimija-analyysi (ks. esim. Horelli ja Roininen 1998:35).

Vaikutusten arviointimenetelmät sopivat parhaiten loppuarviointiin. Tässä yhteydessä niihin lasketaan kuuluviksi myös tulosten arviointimenetelmät. Tunnetuin vaikutusten arviointimenetelmä on panos-tuotos-analyysi, mutta myös erilaiset pisteytykset, indikaattorimittaukset ja tarkistuslistat ovat varsin paljon käytettyjä.

Yhdistelmämenetelmät soveltuvat niin arviointiongelman kartoittamiseen, prosessien arviointiin kuin vaikutustenkin arviointiin. Yleisimpiä niistä ovat kyselyt ja haastattelut, joilla molemmilla on laaja kirjo erilaisia variaatioita. Kyselyjä ja haastatteluja tuoreempia yhdistelmämenetelmiä ovat fokusryhmät, aivoriihet, portfolio seuranta ja ”parastaminen”. Esimerkiksi aivoriihet ja portfolio seuranta soveltuvat varsin hyvin sisäisen/itsearvioinnin välineiksi (aivoriihistä; esim. Roininen 2000c:8-9, ja portfolioista Horelli ja Roininen 2000b, 2000c ja Roininen 2000b).

5.2.5 Erilaiset hyödyntämistavat

Arvioinneilla voi olla erilaisia hyödyntämis- ja käyttötarkoituksia, jotka ilmentävät omalta osaltaan arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitumista ja erikoistumista. Vedung (2000:265–289) erottaa viisi enemmän tai vähemmän toisistaan eroavaa arvioinnin hyödyntämistapaa:

1. tekninen/välineellinen hyödyntäminen
(engineering/instrumental utilization)
2. oppimistarkoitus/valistava hyödyntäminen
(enlightening utilization)
3. vuorovaikutuksellinen hyödyntäminen (interactive utilization)
4. legitimoiva/toimintaa oikeuttava hyödyntäminen
(legitimizing utilization)
5. taktinen hyödyntäminen (tactic utilization).

Tekninen/välineellinen hyödyntämistarkoitus liittyy jonkin prosessin hallinnan tai yksittäisen ongelman rationaaliseen ratkaisuun. Tällöin arviointia käytetään välineellisesti prosessin eri osien tarkasteluun ja heikkojen lenkkien tai huonojen päätösten etsimiseen. Oppimistarkoitus tai valistava hyödyntämistarkoitus arvioinnilla on silloin, kun halutaan oppia hallitsemaan jotain uutta tilannetta tai asiakokonaisuutta ja arviointipalautteesta odotetaan apua tähän. Oppimistarkoitus on varsin lähellä arvioinnin vuorovaikutuksellista hyödyntämistarkoitusta, jossa pyritään oppimisen lisäksi lisäämään toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja näkemysten vaihtoa. Vuorovaikutuksellinen hyödyntäminen eroaa oppimistarkoituksesta lähinnä niin, että siinä painotetaan opittavan uuden tiedon lisäksi toimintaa ja uuden opitun asian välittymistä toimijoilta toisille.

Legitimoivaa arvioinnin hyödyntäminen on silloin, kun arvioinnilla ja sen tuloksilla pyritään oikeuttamaan omaa toimintaa tai ratkaisuja toisten – varsin usein rahoittajien – silmissä. Legitimoivalla arvioinnilla saatetaan pyrkiä osoittamaan oman toiminnan tärkeys ja oikeutus myös organisaation sisällä, millä pyritään vahvistamaan organisaation itsetuntoa ja eheyttä. Legitimoitumisvaikutus edellyttää useimmiten positiivisia arviointituloksia, minkä tähden arvioinnin objektiivisuuden kanssa on oltava erityisen tarkka. Legitimointiin pyrkivä evaluaattori saattaa jättää arviointitulokset julkaisematta, tai jopa näpelöidä niitä, mikäli tulokset eivät muutoin sovi hyödyntämistarkoitukseensa. Taktinen arvioinnin hyödyntämistarkoitus tarkoittaa joko systemaattista arviointitiedon taltiointia tuleviin tarpeisiin tai äärimmillään arvioinnin hyödyntämistä epäeettisesti esimerkiksi joihinkin poliittisiin tarpeisiin. Systemaattinen arviointitiedon taltiointi

voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että arviointiprosessin jatkuvalla ylläpidolla pyritään saamaan katkeamatta esimerkiksi yrityksen tai järjestön johtamisessa tarvittavaa tietoa. Tieto voidaan liittää esimerkiksi yrityksen tai järjestön operatiiviseen seurantajärjestelmään, jollainen on useimmissa yrityksissä jo kirjanpitovelvoitteiden takia.

Arvioinnin käyttötarkoitukset eivät ole sama asia kuin edellä Vedung'in typologioin kuvatut arvioinnin hyödyntämistavat. Chelimsky ja Shadish (1997: 10–18) ovat jakaneet arvioinnin käyttötarkoitukset kolmeen tyyppiin:

- tilivelvollisuusarviointiin,
- kehittämisarviointiin ja
- tiedontuotantoarviointiin.

Tilivelvollisuusarviointi tarkoittaa organisaatiossa tehtävää tuloksellisuuden arviointia, jossa käytetään mittareina muun muassa toiminnan tehokkuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen liitetyjä arviointiosoittimia. Kehittämisarviointeja käytetään organisaatioiden, toimenpideohjelmien, toimintapolitiikkojen, hankkeiden, tms. kehittämiseen. Tiedontuotantoarvioinneilla haetaan uusia kehyksiä, näkökulmia, ratkaisuja ja kritiikkiä huomiota vaativiin kysymyksiin tai esim. toimenpideohjelmien toteutukseen. (Rajavaara 1999:37–38).

Sisäisen arvioinnin käyttötarkoitus liittyy Chelimskyn ja Shadishin (1997:10–18) kolmijakoa mukailleen kehittämis- ja tiedontuotantoarviointiin. Siitä haetaan kehittämiskeinoja erilaisten organisaatioiden, ohjelmien tai yksittäisen hankkeen toimintatapojen kehittämiseen. Lisäksi sisäinen arviointi tuottaa organisaatiolle, ohjelmasta vastaaville tai hankekoordinaattoreille uusia näkökulmia ja ratkaisuja, joista voi olla hyötyä organisaation toiminnalle tai ohjelman tai hankkeen toteuttamiselle. Sisäiseen arviointiin kuuluva itsearviointi on keino tunnistaa organisaation toiminnan vahvuudet ja toisaalta parantamista kaipaavat alueet. Itsearviointi eli oman toiminnan arviointi tarkoittaa sitä arviointia, mitä jokainen omasta tekemisestään vastaava taho tekee toimintansa kehittämiseksi. Kun itsearviointi on jatkuvaa toimintaa, se tuo organisaatiolle palautetietoa toiminnan onnistuneisuudesta (tuloksellisuudesta) ja kehittämistarpeista auttaen organisaatiota suuntaamaan tulevaa kehitystään.

5.2.6 Metodisia haasteita

Koska evaluointi on viime kädessä asioiden arvottamista, tieteellisen arviointitutkimuksen erityishaasteina ovat muun muassa evaluaattorin asema ja motiivit, arviointikriteerien valinta, arviointitulokintojen konteksti-

sidonnaisuus sekä yleinen tieteellisen objektiivisuuden vaatimus. Vedung (2000:93-94) tyypittelee arvioinnin yleiset metodiset haasteet kahdeksaan kategoriaan:

- arvioinnin tarkoitus, miksi?
- arvioinnin organisointi, kuka?
- arvioitavan intervention luonteen haltuunotto, mikä interventiossa on arvioinnin kannalta olennaista?
- ketjun haltuunotto: interventiosuunnitelmasta – tuotoksiin, mitkä polut ovat olennaisia arvioinnissa?
- ketjun haltuunotto: intervention tuotokset – tulokset, mitkä polut johtavat tuloksiin?
- intervention vaikutukset, mitkä polut johtavat tuloksista vaikutuksiin?
- arviointikriteerit, miten määritellään arvioitavat avainkriteerit?
- arvioinnin hyödyntäminen, miten ja kuka hyötyy arvioinnin tuloksista?

Luetteloa voisi täydentää ennakkoasenteiden voittamisen haasteella. Arviointiprosessi herättää ainakin käynnistysvaiheessa arvioinnin kohteeksi joutuvissa pelkoja ja epäilyjä arvioinnin motiiveista. Pelkojen, epäilyjen ja jopa hyökkäävien asenteiden lieventäminen on tärkeää, jotta arviointiprosessi on ylipäätään vietävissä kunnialla läpi. Arvioinnin kohteeksi joutuvien hyökkäävät asenteet arvioitsijaa tai arvioinnin koordinoijaa kohtaan johtuvat usein epäilyistä, että arvioitava henkilö tai ryhmä joutuu paljastamaan jotain epämieluisaa itsestään arvioinnin aikana. Hyökkäävä asenne toimii tavallaan puolustusmekanismina, mikä estää näkemästä arvioinnista koituvia hyötyjä (mm. uusia tapoja organisoida työtä tai uusia kehittämissideoita). Eräs tapa asenteiden lievittämiseksi ovat ennen varsinaisen arviointiprosessin käynnistymistä järjestettävät arviointisijoiden ja arvioinnin kohteiden yhteiset avoimet aivoriihitilaisuudet, joissa käydään läpi yhdessä arviointisuunnitelmaa ja mahdollisuuksien mukaan tehdään siihen korjauksia sekä parannuksia.

5.3 Yhteenveto

Olen kuvannut edellä olevissa luvuissa arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitumista teoreettis-metodologisten jäsenysten, lähestymistapojen, ajoituksen ja näkökulmien, laajuuden, menetelmien ja hyödyntämisen kautta. Taulukossa 6 on yhteenveto niistä päätekijöistä, jotka osoittavat arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituneen varsin pitkälle.

Taulukko 6. Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitumisen osoittavia ilmenemismuotoja projektiyhteiskunnassa.

Fragmentoitumisen ulottuvuudet	Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitumisen ilmenemismuotoja
Teoreettis-metodologinen fragmentoituminen	Useiden samanaikaisten paradigmojen yhteismitattomuus ja tarkoitusperien (arviointin tutkiminen, tutkiva arviointi ja selvitysluonteinen arviointi) pirstaloituminen.
Lähestymistapojen fragmentoituminen	Lähestymistapojen hyvin laaja kirjo, esimerkkeinä kvasiarvioiva, toiminta-alakohtainen, suuntautumisalakohtainen ja kokoava lähestymistapa.
Ajoituksellinen ja näkökulmallinen fragmentoituminen	Jakaantuminen etukäteis-, väli- ja loppuarviointeihin sekä ulkopuolisiin ja sisäisiin arviointinäkökulmiin.
Laajuudellinen fragmentoituminen	Erikoistuminen politiikka-, ohjelma-, hanke- ja toimintatapa-arviointeihin sekä substanssikkavuuden hyvin laaja kirjo.
Menetelmällinen fragmentoituminen	Methodisten koulukuntien runsaus ja irrallisuus.
Hyödyntämistapojen fragmentoituminen	Useita osin keskenään ristiriitaisia hyödyntämistapoja, jopa yksittäisissä arviointiprosesseissa.

Teoreettis-metodologinen fragmentoituminen

Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituminen on ulottunut arviointitutkimuksen teoreettis-metodologisiin jäsenyyksiin asti. Arviointitutkimuksen nykyinen valtaparadigma on luonteeltaan pluralistinen. Arvioijat joutuvat nykyisin pohtimaan aiempaa syvällisemmin valitsemiensa viitekehysten valintoja.

Useiden arviointitoiminnan ja -tutkimuksen paradigmojen ja niiden voimaannuttavan (empowerment) ja hyödyntämistä korostavan (utilization) suuntausten osittainen yhteismitattomuus vaikeuttaa arviointitutkimuksen kokonaisvaltaista kehittämistä tai ei tee siitä ainakaan helpoa. Sama ongelma liittyy teoria-perusteisen (theory-based evaluation) ja ongelmaperusteisen (problem-based evaluation) arviointitoiminnan ja -tutkimuksen ontologististen ja epistemologisten jäsenyyksien osittaiseen yhteismitattomuuteen.

Lisäksi arviointitoiminnan ja -tutkimuksen tarkoitusperien pirstaloituminen arviointin tutkimiseen, tutkivaan ja selvitysluonteiseen arviointiin on fragmentoinut niitä niin sisällöllisesti kuin toiminnallisestikin. Raja-aidat näiden kolmen tarkoitusperän välillä ovat osoittautuneet varsin korkeiksi ylittää. Se on johtunut osaltaan arviointien rahoittajien tiukoista toimeksiantorajauksista.

Lähestymistapojen fragmentoituminen

Fragmentoitumista on lisännyt myös lähestymistapojen laajeneva kirjo, kuten kvasiarvioiva, toiminta-alakohtainen, tutkimussuuntauskohtainen ja kokoava lähestymistapa.

Arvioitsijoiden toiminta-alakohtainen tai tutkimussuuntauskohtainen erikoistuminen on edennyt varsin pitkälle. Yksittäisiä arvioitsijoita on houkuttanut enemmän kapea specialisoituminen kuin laaja-alaisen kokoavan arviointitutkimuksellisen näkemyksen omaksuminen. Kehitykseen on vaikuttanut osaltaan se, että arviointitutkimukselta on puuttunut akateeminen oppituoli.

Ajoituksellinen ja näkökulmallinen fragmentoituminen

Jakaantuminen etukäteis-, väli- ja loppuarviointeihin sekä ulkopuolisiin ja sisäisiin arviointinäkökulmiin on lisännyt ammattikunnan erikoistumista joillekin edellä mainituista arviointitehtävistä. Sama ilmiö on näkynyt erikoistumisena politiikka-, ohjelma-, hanke- ja toimintatapa-arviointeihin. Raja-aidat näiden välillä ovat osoittautuneet varsin korkeiksi.

Laajuudellinen fragmentoituminen

Arviointien sisällöllinen kattavuus on laajentunut huomattavasti. Ei arvioida vain vaikutuksia (vaikutusten arviointi), vaan arviointikohteena voi olla yhtä lailla tarpeet, tavoitteet, strategiat, tuotokset, merkitykset. Kuitenkin eheät kokonaisarviointit, arvioinnit joissa huomioidaan systemaattisesti punaisen langan tavoin koko ketju tarpeista merkityksiin, ovat olleet harvinaisempia kuin joihinkin ketjun yksittäisiin osiin keskittyvät arvioinnit.

Menetelmällinen fragmentoituminen

Tulos- ja vaikutusarviointien, prosessi- ja kehittämisarviointien menetelmät ovat kehittyneet varsin irrallisesti toisistaan. Niiden väliset yhteydet eivät ole olleet laajasti mielenkiinnon kohteina. Samalla tapaa teema-, ohjelma- ja politiikka-arvioinneille sekä ulkoisille ja sisäisille arvioinneille on kehittynyt omat erikoistuneet arviointimenetelmät. Lisäksi arvioijien ammattikunta on fragmentoitunut institutionaalisesti useisiin metodisiin koulukuntiin.

Hyödyntämistapojen fragmentoituminen

Arviointien hyödyntämistavoistakaan ei arvioijien ammattikunnassa valitse yhteistä näkökulmaa, vaan useita osin keskenään ristiriitaisia näkökulmia siitä, miten arviointeja tulisi hyödyntää. Hyödyntämistavat ja

käyttötarkoitukset sanelee usein arvioinnin rahoittaja varsinkin selvitysluonteisissa arvioinneissa, joten rahoittajan vastuu arviointien hyödyntämistapojen osalta on merkittävä. Eri osapuolten näkökulmat arvioinnin hyödyntämisestä vaihtelevat yhä useammin myös yksittäisten arviointiprosessien sisällä.

6 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun moninaistuminen ja fragmentoituneet arviointikäytännöt

Edellisessä luvussa kuvattu arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituminen heijastuu suoraan käytännön arviointikohteisiin. Myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytännöt ovat fragmentoituneet ja erikoistuneet varsin pitkälle.

Tässä luvussa kuvataan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun taustoja ja paradigmoja, suunnitteluteorioita ja demokratiakäsityksiä, suunnittelun arviointikäytäntöjä sekä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin moninaisia muotoja fragmentoitumisen ja moninaistumisen ilmentyminä.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun paradigmat ovat kulloiseenkin aikakauden ja sen ongelmiin sidoksissa olevia yleisiä suunnittelukäsityksiä ja -malleja, jotka ovat muovanneet alue- ja yhdyskuntasuunnittelua kullekin ajalle ominaiseksi. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun suunnitteluteoriat ovat sitä vastoin eräänlaisia suunnitteluideaaleja, jotka ovat ohjanneet suunnittelua ”hyvänä pidettävään” suuntaan. Suunnitteluteoriat kumpuavat suunnittelijoiden ja suunnittelun tutkijoiden proaktiivisista näkökulmista siitä, mitä ”hyvä suunnittelu” heidän mielestään on.

Paradigmoja ja suunnitteluteorioita konkreettisemmilla alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytännöillä ymmärretään sitä aktuaalista arviointitoimintaa, jota alue- ja yhdyskuntasuunnittelun alalla on tehty tai tehdään. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytäntöjen luonnetta on viime aikoina leimannut ennen kaikkea alan monitieteellistyminen ja professionaalinen moniammatillistuminen, jotka ovat johtaneet moninaistumisen ohella arviointikäytäntöjen fragmentoitumiseen.

6.1 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun paradigmat ja koulukunnat

Taylor (1998) on kuvannut alue- ja yhdyskuntasuunnittelun teoreettisia käsitteitä ja taustoja länsimaissa toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta näihin päiviin. Hänen mukaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelu on käsitteellistynyt ja löytänyt sovelluksensa eri tavoin eri aikakausina. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelu on muotoutunut aina kulloisenkin aikakauden sosiaalisen tilauksen kautta (ks. kuva 9 sivu 54).

Toisesta maailmansodasta aina 1960-luvun alkuun alue- ja yhdyskuntasuunnittelu näyttäytyi lähinnä fyysisenä maankäytön suunnitteluna ja yhdyskuntien muodonantona. Ajan arvojen mukaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelua leimasivat antiurbaani estetiikka, alue- ja yhdyskuntarakenteen hierarkkisuus ja oletettu konsensus tavoitteista.

1960-luvulla alue- ja yhdyskuntasuunnittelu muuttui radikaalisti. Fyysiseen maankäytön suunnitteluun ja oletettuun konsensukseen perustuva malli murtui. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa saivat tilaa uudet systemisuunnittelun ja rationaalisen päätöksenteon ihanteet.

1980-luvun aikana nousi alue- ja yhdyskuntasuunnittelun yhdeksi johtotähdeksi kommunikatiivisen suunnittelun teoria (Habermas 1984; 1987; Healey 2007). Teorian mukaan suunnittelu oli nähtävä systeemisen ja rationaalisen prosessin sijasta vuorovaikutteisena prosessina. Tämä muutos tapahtui aiempien alue- ja yhdyskuntasuunnittelun muutosten tavoin vallitsevaan suunnittelutapaan kohdistuneen kritiikin kautta.

Nykyiseen alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun vaikuttavat sen historiallisen kehityksen muovaamat paradigmat ja niiden mukaiset koulukunnat. Eri koulukunnat lähestyvät suunnittelua omista paradigmoistaan käsin. Jauhiaisen (2007:61–76) mukaan alue- ja kaupunkisuunnittelun taustalla vaikuttaa ainakin viisi suunnitteluteoreettista lähestymistapaa:

- 1) moderni,
- 2) proseduraalinen,
- 3) kriittinen,
- 4) managerialistinen (julkisjohtamisen) ja
- 5) pragmaattinen lähestymistapa.

Modernin suunnitteluteorian näkyvin ilmenemismuoto oli aluesuunnittelussa erilaiset keskushierarkiamallit ja kaupunkisuunnittelussa muun muassafunktionaalinen (lähiö)suunnittelu. Tällä suuntauksella lienee viidestä paradigmasta vähiten yhtymäkohtia arviointiohjaukseen.

Proseduraaliseen lähestymistapaan kuuluvat erilaiset systeemiteoreettiset tarkastelutavat (mm. mallintaminen) ja systeemiajattelu (esim. Jackson 2004; 2000), mutta myös tietynlainen rationaalinen kehitysnäkökulma sääntelyineen ja kontrolleineen (vrt. normiohjaus).

Kriittinen lähestymistapa painottaa suunnittelun poliittista luonnetta ja suunnitteluintressien ristiriitoja. Siinä nähdään suunnittelu kriittisesti yhtenä merkittävänä yhteiskunnallisen säätelyn ja hallinnon legitimaation keinona. Kriittisessä lähestymistavassa etsitään proseduraaliselle suunnittelutavalle vaihtoehtoisia suunnittelutapoja.

Managerialistista suunnitteluajattelua leimaavat arvotaustoiltaan uusliberaali lähestymistapa, pyrkimys julkisen suoran säätelyn purkamiseen (normeista deregulaatioon) ja NPM (New Public Management – uusi julkishallintotapa). Suoran säätelyn korvaajaksi tarjotaan välillistä sääntelyä evaluointiohjauksen (mm. tulosohjauksen tai laatujärjestelmien) muodossa.

Alue- ja kaupunkisuunnittelussa NPM:n mukainen suunnitteluajattelu on näkynyt esimerkiksi asukkaiden ja yritysten vapauksien maksimointipyrkimyksinä keskitetyn alue- ja kaupunkisuunnittelujärjestelmän kustannuksella sekä elinkeinoelämän tulosohjauksmallien levittäytymisenä myös julkiseen alue- ja kaupunkisuunnitteluun.

Pragmaattista lähestymistapaa leimaa pyrkimys käytännön ongelmien ratkaisuun. Siihen kuuluu inkrementalistisen (mm. projektit, prosessit ja dialogi), asianajosuunnittelun (mm. pluralistinen demokratia, suunnittelijat kansalaisten ”asianajajina”) ja transaktiivisen (mm. osallistuminen, oppiminen, yhteinen toiminta ja vallan jakaminen) suunnittelun muotoja.

6.2 Suunnitteluteoriat ja demokratiakäsitykset

Alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun valjastettujen suunnitteluteorioiden keskeiset kehitysvaiheet – komprehensiivis-rationalistinen teoria, inkrementalistinen teoria, kommunikatiivisen suunnittelun teoria ja agonistinen teoria – voidaan asemoida omiin kenttiinsä sen perusteella, mitä demokratiakäsitystä ne yhtäältä edustavat ja kuinka idealistisia tai realistisia ne toisaalta ovat suhteessa suunnittelun käytäntöön (kuva 14).

Samalla kun suunnitteluteorian kehityksessä on tapahtunut heiluriikettä idealismin ja realismin välillä, on yleiseen etuun perustuvasta demokratiamallista siirrytty aggregatiiviseen ja edelleen deliberatiiviseen. Viimeisimpänä on tulossa agonistinen demokratiamalli ja sitä soveltava agonistisen suunnittelun teoria (Hillier 2002).

Komprehensiivis-rationalistinen suunnitteluteoria nojaa asiantuntijuuteen ja tieteelliseen metodiin sekä näiden kautta määrittävään yleiseen etuun suunnittelun demokraattisuuden mittarina.

Inkrementalistinen suunnitteluteoria (Lindblom 1959) toi mukanaan vahvojen intressiryhmien välisen neuvottelusuunnittelun. Sen demokraattisuus on aggregatiivista: oletuksena on, että kaikki ajavat ensi sijassa omaa etuaan. Demokratia on kilpailua ja vallan jakamista. Inkrementalistinen teoria on samalla kritiikkiä komprehensiivis-rationalistisen teorian vaatimukseen täydellisen tiedon tavoittelusta rationaalisen päätöksenteon tukena. Inkrementalismi sen sijaan merkitsee rajoitettua rationaalisuutta: pienin askelin etenevää suunnittelua, joka suurelta osin nojautuu aiempaan kokemustietoon. Siten se on realistisempi suhteessa suunnittelijan tiedonkäsittelykapasiteettiin.

Deliberatiivisen demokratiamallin mukaan demokratiassa ovat oleellisia ne prosessit, joiden kautta erilaisia näkökulmia voidaan tuoda esille ja joiden kautta yhteinen tahto voi syntyä (Setälä 2003; Amin 2006). Lähtökohtana on yhtäältä poliittisten prosessien oikeudenmukaisuus ja toisaalta kommunikaation rationaalisuus, joiden pohjalta konsensusta rakennetaan. Tätä vastaa habermasilainen *kommunikatiivisen suunnittelun teoria*, jossa rationaalisen kommunikaation lähtökohtana on oletus universaalista kommunikaation pätevyyskriteeristöä sekä ajatus ideaalista puhetilanteesta, jossa ei käytetä valtaa. Esimerkiksi Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL:n) tavoitteet suunnittelun vuorovaikutteisyyden suhteen osaltaan henkivät tällaista habermasilaista konsensusajattelua.

NEUVOTTELUOHJAUS		
Suunnitteluteorioiden asemoituminen niiden suhteessa yhtäältä käytäntöön ja toisaalta demokratiakäsityksiin (vrt. Bäcklund & Mäntysalo 2009)		
		<i>Suhde käytäntöön</i>
		IDEALISTINEN REALISTINEN
<i>Demokratiakäsitys</i>	YLEINEN ETU	Komprehensiivis-rationalistinen
	AGGREGATIIVINEN	Inkrementalistinen
	DELIBERATIIVINEN	Kommunikatiivinen
	AGONISTINEN	Agonistinen

Kuva 14. Suunnitteluteorioiden asemoituminen käytäntöön ja demokratiakäsityksiin (julkaisussa: Mäntysalo & Roininen 2009:60).

Kommunikatiivisen suunnittelun teoriaa on kritisoitu idealistiseksi ja utopistiseksi ja tilalle on tarjottu realistisempaa *agonistista teoriaa*, jossa eri intressitahojen tavoitteiden ja arvojen perustavanlaatuisen yhteensovittamattomuus hyväksytään vallitsevana olosuhteena. Deliberatiivista demokratiateoriaa on kritisoitu sen taipumuksesta haudata konsensusretoriikan sekä universaalien perusoikeuksien ja järkevyyden taakse aidosti poliittiset vastakkainasettelut liberaalien yksilönvapaustavoitteiden sekä kansalaisyhteiskunnallisten osallistuvuuden ja tasa-arvoisuuden tavoitteiden välillä. Politiikkaa ei näin alisteta rationaalisuudelle, vaan tunnustetaan sen olemus eri logiikoita noudattavien merkitysjärjestelmien keskinäisen kiistelyn ja sovittelun kenttänä. Tällöin huomio kohdistuu siihen, miten ristiriitoja hallitaan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa. Keskeistä on eri tahojen keskinäinen kunnioitus: poliittisen vihollisen muuntaminen legitimiiksi vastustajaksi. Antagonistinen vastakkainasettelu voi sen myötä muuntua agonismiksi, jossa osapuolet tunnistavat mahdollisuuksien rajat konsensukselle (Hillier 2002:289).

Agonismi on halua synnyttää rakentavassa hengessä demokraattisia päätöksiä, jotka ovat osittain konsensuaalisia mutta joissa keskinäiseen kunnioitukseen perustuen hyväksytään myös ratkaisemattomiksi jääneet erimielisyydet. Tällainen agonistinen demokratia loisi edellytykset sellaiselle suunnittelukulttuurille ja ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävälle toiminnalle, jossa opitaan yhteisesti hallitsemaan eri merkitysjärjestelmien rinnakkaisuutta ja niistä kumpuavien intressien konflikteja.

Agonistisessa toistensa kunnioittamisessa toimijat voivat olla sovussa yhtä mieltä erimielisyydestään (Hillier 2002:253–255). Yhdyskuntasuunnittelu kommunikatiivisena konfliktien hallintana ei ole vain toimintaa, jossa suunnittelun ristiriidat saadaan sopivissa olosuhteissa yhteensovitetuiksi, vaan myös toimintaa, jossa ristiriitoja käsitellään ja ratkotaan yhteisesti legitimiiksi koettavalla tavalla silloinkin, kun ne pysyvät yhteensovittamattomina (Mäntysalo 2000:267–368).

6.3 Suunnittelun arviointikäytäntöjen kehitys ja kansalaisten arviointiosallisuus

Yksinkertaistaen suunnittelu voidaan määritellä jonkin asian tai päätöksenteon valmisteluksi ennen varsinaista toteuttamista sekä tähän valmisteluun liittyväksi toimintatavaksi. Näin määritellen suunnittelun arvioinnista voidaan puhua silloin, kun arvotetaan edellä mainittua valmistelua, valmistelun aikaansaamia tuotoksia ja valmistelun toimintatapaa.

Käsitteenä suunnittelun arviointi yhdistetään varsin usein julkisen sektorin suunnitteluun, mutta myös yritykset, erimuotoiset yhteisöt ja henkilökohtaisella tasolla yksilötkin arvottavat jatkuvasti omia valmistelujaan ja suunnitelmiaan.

Suunnittelun arviointi on vain osa koko arviointien maailmaa. Suunnittelun arvioinnista voimme puhua, kun arvioinnin kohteena on jokin toiminta, jota suunnitellaan tietoisesti ennalta. Lisäksi suunnittelun arviointi liitetään yleensä yksilön valintojen sijasta yhteiskunnalliseen (julkisen hallinnon tai suunnittelusektorin) toimintaan.

Varsinainen julkisen sektorin suunnittelun arviointi kehittyi vasta 1960-luvulla Yhdysvalloissa, jolloin suunnittelun arviointi liitettiin ajankohtaisiin julkisiin uudistuksiin. Eurooppaan suunnittelun arviointi rantautui 1980-luvulla Yhdysvaltojen kautta. Silloin taustalla eli ajatus, jonka mukaan julkisin varoin tuotettujen palveluiden ja suunnitelmien hallinnointia oli tarve ohjata uudella tavalla (New Public Management).

Sittemmin 1980- ja 1990-luvuilla Euroopassa korostui tarve hallita suunnittelua ja ajalle ominaisia laajoja rakenteellisia muutoksia säädöspohjaisen ja normitetun resurssiohjauksen sijasta arviointiohjauksen keinoin. Kun arviointi nousi 1960-luvun Yhdysvalloissa maan sisäisistä tarpeista, korostuivat Euroopan 1990-luvun arviointiaallossa ulkoisten vaikuttimien, kuten Maailmanpankin, OECD:n ja Euroopan unionin, vaatimukset arvioinnista (Vedung 2003:27; Vedung 2004). Euroopan unionin rakennerahastotoiminnan arviointi alkoi Suomessa maan liityttyä EU:n jäseneksi 1995.

Arvioinneista on muodostunut yhä merkittävämpi osa myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelua (ks. esim. Roininen 2008; Wallin ja Horelli 2009). Tähän on johtanut muun muassa saatavilla olevan suunnitteluinformaation lisääntyminen ja sen merkityksen kasvu, suunnittelun kasvaneet avoimuus- ja läpinäkyvyysvaatimukset sekä päätösvallan hajauttaminen alueiden ja yhdyskuntien suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin muutos ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys. Sille on taustasyynsä ja -tekijänsä, niin kuin kaikille yhteiskunnallisille muutoksille. Joka tapauksessa suunnittelun arvioinnille on kehittynyt selkeä tilaus. Tilaus liittyy ennen kaikkea julkisen hallinnon ohjausideologian muutokseen.

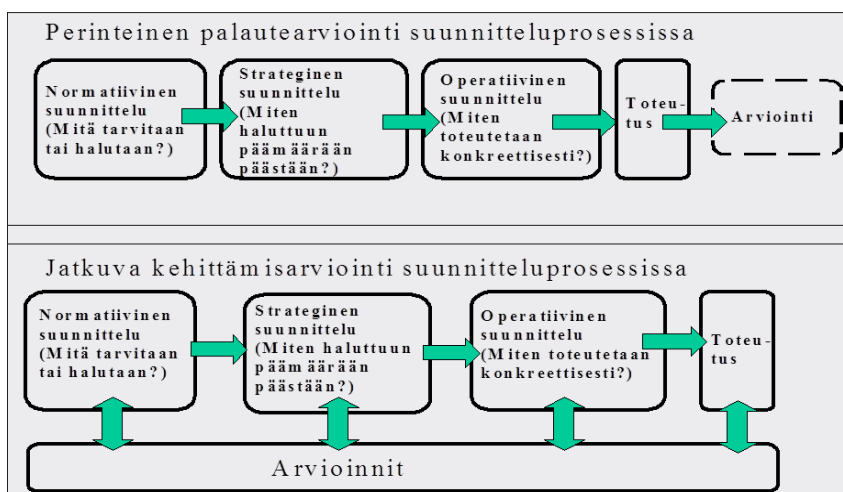
Suunnittelua arvioidaan, jotta saadaan palautetta aiemmista samankaltaisista suunnittelutehtävistä tai jotta voidaan ratkaista suunnittelu-prosessin aikana yksittäisiä suunnitteluongelmia. Arvioinnilla saadaan myös hyödyllistä tietoa suunnittelu-prosessin etenemisestä, jonka pohjalta voidaan tarvittaessa korjata suuntaa jo prosessin aikana, ja voidaan dokumentoida onnistumisia sekä epäonnistumisia tulevien prosessien opiksi.

Yleisin suunnittelun arvioinnin motiivi liittyy kuitenkin suunnittelun tuosten, tulosten ja vaikutusten osoittamiseen, jota suunnittelun rahoittajat odottavat. Suunnittelutehtävien monimutkaistuminen ja saatavilla olevan informaation kasvu ovat johtaneet arviointien tarpeen merkittävään lisääntymiseen – ja samalla suunnittelun arvioinnin fragmentoitumiseen ja erikoistumiseen.

Lisäksi arviointien yleistymiseen, arviointibuumiin, ovat vaikuttaneet hallinnon avautuminen ja päätösvallan hajauttaminen. Kun suunnitteluprosesseja ei enää kontrolloida keskitetysti, on entistä tärkeämpää kerätä arviointitietoa suunnittelun etenemisestä, tuloksista ja vaikutuksista.

Hyvinvointivaltion suunnittelutehtäviä – myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelua – on ohjattu paljolti keskushallinnon asettamin vähimmäisnormein. Informaation lisääntyminen ja sen merkityksen kasvu sekä päätösvallan hajauttaminen tekevät suunnittelun normiohjauksen vaikeaksi. Arviointiohjausta voidaan siis pitää myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun uudenaikaisena ohjausideologiana.

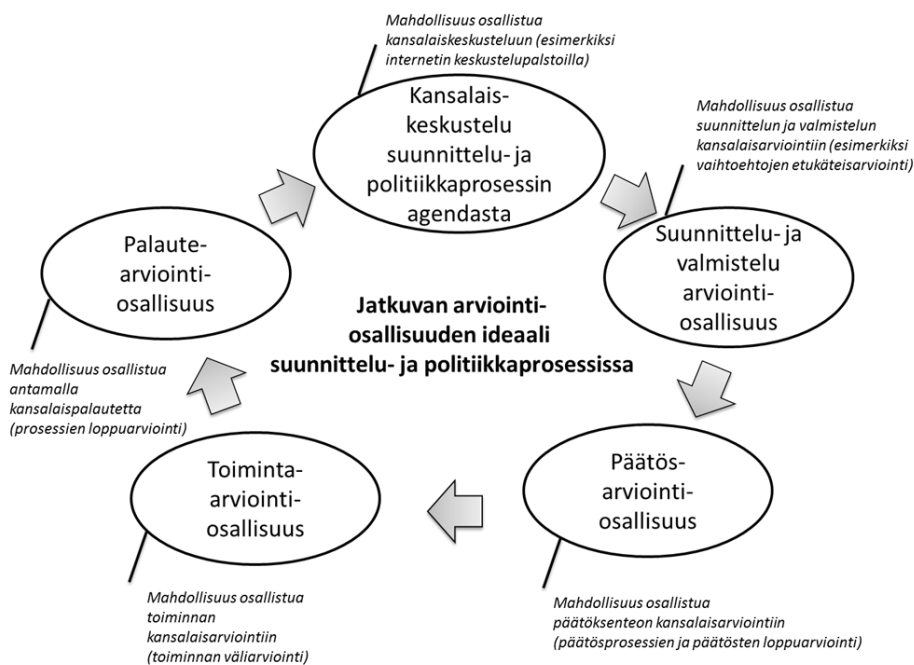
Yhteiskunnan toimintojen suunnittelussa arviointien saama merkitys ei ole ollut aina itsestäänselvyys. Arviointi on saanut suunnittelun prosessikaavioissa paikkansa usein prosessin loppuvaiheen ylimääräisenä laatikkona, joka ei ole tahtonut mahtua piirtoheitinkalvoilla samaan kaaviokuvaan muun suunnitteluprosessin kanssa. Arviointi on usein katsottu parhaaksi suorittaa vasta suunnitteluprosessin jälkeen palautteen saamiseksi siitä, mitä tuli suunniteltua tai jo tehtyä (kuva 15). Yhteiskunnallisten toimintojen suunnittelussa arviointia ei ole siis riittävän usein valjastettu jatkuvan kehittämisen ja valintojen apuvälineeksi eli suunnittelun arkipäiväiseksi toimintatavaksi.



Kuva 15. Perinteinen palautearviointi ja jatkuva kehittämisarviointi osana suunnitteluprosessia.

Kansalaisilla on oikeus saada tietoa ja vaikuttaa julkisen sektorin suunnitteluun sekä arvioida sitä. Viimeksi mainittu tarkoittaa kansalaisten osallistamista arvioimaan suunnittelua, valmistelua ja niistä tehtäviä päätöksiä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Jatkuva arviointiosallisuus suunnitteluprosessissa tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on mahdollisuus arvioida prosessin etenemisen eri vaiheita alusta alkaen.

Kansalaisilla tulisikin olla 1) mahdollisuus arvioida jo suunnittelun ja valmistelun tuottamia asiakirjoja, 2) mahdollisuus antaa palautetta tehdyistä päätöksistä, 3) mahdollisuus osallistua toiminnanaikaiseen prosessin arviointiin eli väliarviointiin, 4) mahdollisuus antaa palaute prosessin päätyttyä eli osallistua loppuarviointiin sekä 5) mahdollisuus osallistua jatkuvasti käynnissä olevaan kansalaiskeskusteluun suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin agendasta (kuva 16).



Kuva 16. Jatkuvan arviointiosallisuuden ideaali suunnittelu- ja politiikkaprosessissa.

6.4 Arvioinnin fragmentoituneita muotoja alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelua voidaan arvioida useista eri lähtökohdista. Lähtökohdat kuvaavat suunnittelun arvioinnin erilaistuneita ja fragmentoituneita motiiveja. Motiivina voi olla esimerkiksi, että arvioidaan jotta (soveltaen Vedung 2000):

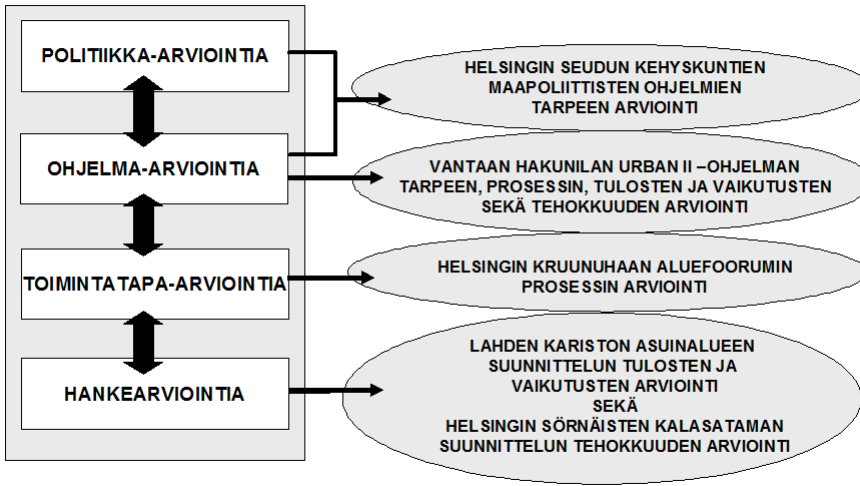
1. saadaan käyttöön palautetta aiemmista samankaltaisista suunnittelutehtävistä tai saman suunnittelualueen suunnitelmista,
2. voidaan korjata suuntaa kesken suunnitteluprosessin, jos arviointi osoittaa puutteita esim. tavoitteissa tai menetelmissä,
3. saadaan tietoa, joka auttaa ratkaisemaan yksittäisiä suunnitteluongelmia suunnitteluprosessin aikana, esimerkiksi valitsemaan vaihtoehdoista sopivimman,
4. voidaan osoittaa suunnittelun aikaansaamat tulokset ja vaikutukset tai
5. voidaan dokumentoida läpikäydyn prosessin onnistumiset ja vaikeudet tulevien uusien prosessien opiksi.

Yleisiä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioimisteemoja ovat: suunnitelmien tavoitteet ja strategiat, suunnitteluprosessien looginen eteneminen, suunnitteluun osallistuvien ja suunnitelmaan osallisten erilaiset näkökulmat, suunnitteluprosessien avoimuus, läpinäkyvyys ja vuorovaikutteisuus, suunnittelun ja kehittämisen vaihtoehdot, suunnitelmien tuotokset, tulokset ja vaikutukset sekä suunnitelmien relevanssi ja laaja yhteiskunnallinen merkitys.

Yleisiä arvioimisen kohteita ovat: eri temaattiset politiikat (ympäristö-, alue-, sosiaali- jne.), erilaiset kehittämissuunnitelmat (maakunnalliset kehittämissuunnitelmat, lähiöiden kehittämissuunnitelmat jne.), yksittäiset hankkeet, projektit ja suunnitelmat, suunnitteluprosessit (esim. kaavoitus) sekä suunnitteluorganisaatioiden toimintamuodot.

Suunnittelun arviointi on nykyisellään monimuotoista toimintaa (kuva 17). Arvioinnit voidaan jaotella ulottuvuuksiltaan:

1. teema-arviointeihin (esim. ympäristövaikutusten, tasa-arvo-vaikutusten tai työllisyysvaikutusten arviointi),
2. hankearviointeihin esim. jonkin alueen kaavoitushanke tai kertaluontoisen kehittämissuunnitelman arviointi),
3. ohjelma-arviointeihin (esim. alueellisten kehittämissuunnitelmien ja lähiö- tai kyläohjelmien arviointi),
4. politiikka-arviointeihin (esim. Suomen ympäristöpolitiikan arviointi),
5. meta-arviointeihin (esim. useiden samankaltaisten ohjelmien yhteisvaikutusten arviointi tai arviointien laadun arviointi) ja
6. mega-arviointeihin (esim. ajallinen kumulatiivinen pitkäaikaisseuranta useista samaan päämäärään pyrkivistä ohjelmista).



Kuva 17. Esimerkkejä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin moninaisista ja samalla fragmentoituneista muodoista (Roininen 2006:13).

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin yleisin sisällöllinen kohde on suunnittelun vaikutusten arviointi. Myös se on jaettavissa temaattisiin osiin. Temaattisia alue- ja yhdyskuntasuunnittelun vaikutusten arviointeja ovat:

- Ympäristövaikutusten arviointi (YVA)
- Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) ja toisinaan siihen sisältyvä
- Kulttuuristen vaikutusten arviointi (KUVA)
- Kulttuuriympäristöllisten vaikutusten arviointi (KYVA)
- Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA)
- Terveystieteiden vaikutusten arviointi (TEVA)
- Sukupuolivaikutusten arviointi (SUVA)
- Työllisyysvaikutusten arviointi (TVA)
- Taloudellisten vaikutusten arviointi (TA)
- Aluepoliittisten vaikutusten arviointi (AVA)
- Eettisten vaikutusten arviointi (EVA)
- Juridisten vaikutusten arviointi (JUVA)

Edellä luetellut vaikutusten arvioinnin muodot (ja varsinkin niiden sulkeissa esitetyt lyhenteet) eivät ole samalla tavoin vakiinnuttaneet asemaansa alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa. Vakiintuneimpia niistä ovat YVA, SVA, IVA ja SUVA.

Kaikilla temaattisilla alue- ja yhdyskuntasuunnittelun vaikutusten arvioinneilla on toisistaan eroava sisällöllinen painotus. Yleisesti kaikissa painottuvat vaikutusten ohella strategiat ja prosessit. Vähiten painottuvat resurssit, vaikuttavuus ja merkitykset.

Lisäksi yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta on painottunut ajoituksensa osalta etukäteisarviointeihin loppu- tai jälkiarviointien sijasta (Wallin ja Horelli 2009). Aluesuunnittelussa ja -kehittämisessä sitä vastoin myös loppu- ja jälkiarviointit ovat varsin yleisiä.

6.5 Yhteenveto

Olen kuvannut alaluvuissa 6.1–6.4 alue- ja yhdyskuntasuunnittelun moninaistumista ja sen arviointikäytäntöjen fragmentoitumista sen taustojen, paradigmojen, suunnitteluteorioiden ja menettelytapojen kautta. Taulukossa 7 esitetään yhteenveto tekijöistä, jotka osoittavat arviointikäytäntöjen fragmentoitumisen ja erikoistumisen kehittyneen varsin pitkälle.

Taulukko 7. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytäntöjen fragmentoitumisen ja erikoistumisen ilmenemismuotoja projektiyhteiskunnassa.

Fragmentoitumisen ulottuvuudet	Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytäntöjen fragmentoitumisen ja erikoistumisen muotoja
Taustat	Nyky-yhteiskunnan läpiprojektoituminen on johtanut arviointikäytännöissä fragmentoitumisen ja erikoistumisen tavoitteluun, sillä alue- ja yhdyskuntasuunnittelulle on aina ollut ominaista kiinnittyminen kunkin ajan ajankohtaisiin sosiaalisiin tilauksiin.
Paradigmat ja suunnitteluteoriat	Arvioija-ammattikunnan professionaalinen pirstoutuminen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ristiriitaisia paradigmoja palveleviin koulukuntiin sekä suunnitteluteorioiden moninaistuminen.
Ajoitus ja näkökulmat sekä arviointiosallisuus	Jakaantuminen etukäteis-, väli- ja loppuarviointeihin, ulkopuolisiin ja sisäisiin arviointinäkökulmiin sekä arviointiosallisuuden laajeneminen.
Käytännön menettelytavat	Erillisten temaattisten arviointien (mm. alue- ja yhdyskuntasuunnittelun YVA, SVA, IVA) määrällinen kasvu ja niiden fragmentoitumisen ja erikoistumisen syveneminen.

Nyky-yhteiskunnan läpiprojektoituminen (ks. luku 3.1.2) on johtanut alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnissa fragmentoitumisen ja erikoistumisen tavoitteluun, sillä alue- ja yhdyskuntasuunnittelulle on aina ollut ominaista kiinnittyminen kunkin ajan ajankohtaisiin ongelmiin ja sosiaalisiin tilauksiin. Toisin sanoen alue- ja yhdyskuntasuunnittelijat ovat pikeminkin olleet kiinni nykyajassa, kuin kauas taakse tai eteenpäin katsovia visionäärejä.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytäntöjen fragmentoitumista ja erikoistumista on lisännyt myös ammattikunnan pirstoutuminen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun keskenään ristiriitaisiakin paradigmoja noudattaviin koulukuntiin sekä alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun valjastettujen suunnitteluteorioiden moninaistuminen.

Myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytäntöjen laajeneminen kattamaan kaikkia suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin vaiheita on omilta osiltaan moninaistanut ja fragmentoinut arviointikäytäntöjä. Samaan suuntaan kehitystä on ohjannut arviointiin osallisten (ns. arviointiosallisuus) toimijoiden joukon laajentuminen. Lisäksi asiaan on vaikuttanut erillisten temaattisten arviointien (mm. alue- ja yhdyskuntasuunnittelun YVA, SVA, IVA) jatkuva määrällinen kasvu sekä niiden fragmentoitumisen ja erikoistumisen syveneminen.

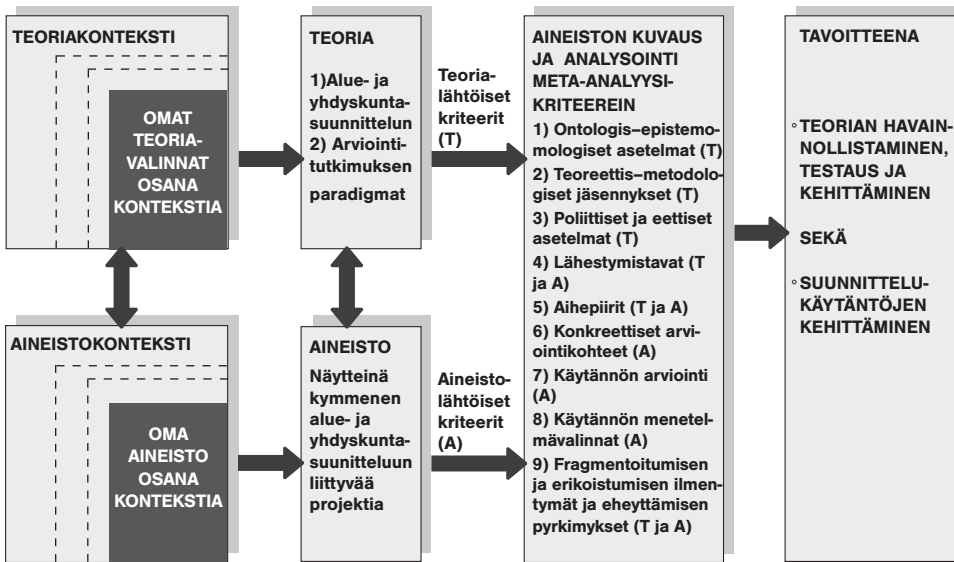
7 Arviointitapausten meta-analyysi

Esittelen tässä luvussa empiirisen aineiston, sen käsittelytavat, analyysin ja tulokset. Aineisto muodostuu kymmenestä arviointiprojektista, jotka toteutettiin vuosina 1999–2005. Ne toimivat aikalaisnäytteinä projektiyh-teiskunnan aikana toteutetuista alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinneista. Lisäksi tekijän henkilökohtainen sidos aineistoon (toimiminen kaikissa projekteissa arvioijana) mahdollisti arviointiprojekteissa kertyneen hiljaisen tiedon valjastamisen tähän tutkimukseen. (ks. luku 2.4 Empiirinen aineisto ja metodologia). Hiljaiseen tietoon on vaikeaa päästä käsiksi muiden laatimien arviointiraporttien kautta.

7.1 Teoria- ja aineistolähtöisyys

Meta-analyysin teoria- ja aineistolähtöisyys tarkoittaa teorian ja aineiston vuoropuhelua. Lähtökohtana on omien teoria- ja aineistovalintojen hahmottaminen osana alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin konteksteja (kuva 18). Teoriakontekstin osalta tämä kulminoituu aineiston mittakaava-, laajuus- ja ajoitusperusteiseen luokitteluun. Nämä luokitteluperusteet nousevat teorialuvussa 5.4. esittämistäni luokitteluista. Aineistokontekstin osalta nousevat keskeisiksi luokittelutypologioiksi arviointitapausten suhde selvitysluonteisiin, tutkiviin ja kehittäviin arviointeihin. Nämä tyypologiat nostin esiin teorialuvussani 5.3.

Teorian ja aineiston vuoropuhelua edistää myös meta-analyysikriteereiden ja -kysymysten nostaminen sekä teoriasta että aineistosta käsin. Puolet kriteereistä ja kysymyksistä on johdettu teoriasta ja puolet aineistosta (kuva 18). Siten teorian ja aineiston vuoropuhelu säilyy myös analyysivaiheessa. Tämä puolestaan mahdollistaa niin teorian kuin aineistonkin jäljen analyysin jälkeisissä tulkinnoissa ja johtopäätöksissä (luvussa 9).



Kuva 18. Tutkimuksen teoria- ja aineistolähtöinen meta-analyysi.

7.2 Yhteiset arviointikriteerit ja -kysymykset

Kymmenelle arviointitapaukselle valitsemani yhteiset meta-analyysikriteerit ulottuvat ontologis-epistemologisista asetelmista käytännön arviointimenetelmiin asti (kuva 18). Kriteereistä kolme ensimmäistä (1-3) määrittetty varsin teorialähtöisesti. Kaksi kriteeriä (4 ja 5) on sekä teoria-että aineistolähtöisiä. Kolme kriteeriä (6-8) on yksinomaan aineistolähtöisiä. Olen muotoillut kullekin kriteerille lisäksi konkreettiset meta-analyysikysymykset (taulukko 8).

Arviointitapausten ontologis-epistemologisia asetelmia analysoin pohdimalla miksi arvioinnit ylipäätään tehtiin ja mitä arvioinneista lopulta seurasi? Kyse on arviointiprojektien käynnistymiseen ja jälkiseurauksiin liittyvästä pohdinnasta, joka liittyy ennen kaikkea arvioinnin tarkoituksenmukaisuuteen ja relevanssiin. Pyrkimykseni on hahmottaa arviointitapausten välisiä ontologis-epistemologisia eroja. Arvioinnin tarkoituksenmukaisuus ja relevanssi määrittyvät viimekädessä arvioinnin ontologisten ja epistemologisten asetelmien kautta. Käsitys arviointitodellisuuden (arviointiontologia) ja arviointitiedon luonteesta (arviointiepistemologia) määrittyy eri tavoin arviointiparadigmoista (ks. luku 5, kuva 8 sivu 50) riippuen. Arviointitapausten teoreettis-metodologisia jäsennyksiä kuvaan tapausten kontekstien, viitekehysten, arviointistrategioiden ja muutosmekanismien

Taulukko 8. Aineiston yhteiset arviointikriteerit ja arviointikysymykset.

Arviointitapaukset	Yhteiset meta-analyysikriteerit	Yhteiset meta-analyysikysymykset
1) Equal –yhteisöaloiteohjelmasta rahoitettavan WomenIT –hankkeen loppuarviointi (Roininen ym. 2005).	Ontologis–epistemologiset asetelmat	- Miksi arvioinnit tehtiin? - Mitä vaikutuksia arvioinneista seurasi?
2) Teknillisen korkeakoulun yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämishanke. (Roininen ym. 2005; 2007).	Teoreettis–metodologiset jäsennykset	- Missä kontekstissa ja viitekehyksessä arvioinnit tuotettiin? - Millaisia arviointistrategioita (arviointiasetelmia) käytettiin? - Millaiseen toteutus- tai muutosmalliin arviointitapaukset perustuivat (mekanismit)?
3) Suomen maakuntasuunnitelmien analyysi (Wallin ja Roininen 2005).	Poliittiset ja eettiset asetelmat	- Millainen suhde arviointiprosesseilla oli (arviointi) ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin? - Millaisia mahdollisia poliittisia tai eettisiä ulottuvuuksia arviointeihin sisältyi?
4) Itä-Suomen Innovatiiviset toimet –ohjelman arviointi (Roininen ym. 2005).		
5) Etelä-Suomen tavoite 2-ohjelman toimintalinja 3:n väliarviointi (Horelli ym. 2003).	Lähestymistavat	- Millaisia arvioinnin lähestymistapoja käytettiin: kvasiarvioiva, toiminta-alakohtainen, tutkimussuuntaus-kohtainen, kokoava?
6) Maankäyttö- ja rakennuslain valtakunnallinen seuranta- ja arviointi osallistumisen näkökulmasta. (Roininen ja Wallin 2002; Roininen ym. 2003).	Aihepiirit	- Millaisia arvioinnit olivat aihepiireiltään?
7) ESR-viitekehysten horisontaalinen tasa-arvoarviointi (Horelli ym. 2003).	Konkreettiset arviointikohteet	- Mitkä olivat konkreettiset arviointikohteet?
8) Tiehallinnon ja Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon suunnittelun ohjelmaston prosessiarviointi. (Roininen 2001).	Käytännön arviointiprosessit	- Millaisia käytännön arviointiprosessit olivat luonteeltaan?
	Käytännön menetelmävalinnat (arviointimetodit)	- Millaisia arviointimenetelmiä käytettiin? - Miten hyvin käytetyt menetelmät soveltuivat alue- ja yhdyskunta-suunnittelun arviointiin?
9) Suomen nuorisopolitiikan ja alueellisen nuorisotyön arviointi- ja seurantajärjestelmän rakentaminen (Roininen 2000; Parviainen ja Roininen 2000).	Jokerikriteeri: fragmentoitumisen ja erikoistumisen ilmentymät ja eheyttämisen pyrkimykset	- Miten fragmentoituminen, erikoistuminen tai eheyttämisen ilmeni arviointitapaussissa?
10) Yhteispohjoismainen EU:n alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien meta-arviointi (Horelli ym. 1999; Aalbu ym. 1999).		

kautta. Kysymyksillä: missä kontekstissa ja viitekehyksessä arvioinnit tuotettiin sekä millaisia arviointistrategioita käytettiin, haen vastauksia arviointitapausten jakaantumisesta erilaisiin toimintaympäristöihin (kontekstit), erilaisiin arviointiteoreettisiin ja -käsitteellisiin kytkentöihin (viitekehukset) sekä erilaisiin arviointiasetelmiin (arviointistrategiat). Arviointitapausten muutosmekanismien osalta analysoin oliko arviointitapausten pohjaksi rakennettu ylipäätään jonkinlaista ohjelmateoriaan tai vastaavaan pohjautuvaa toteutus- tai muutosmallia, ja jos niin minkä luonteinen (ks. luvut 3.2.3 ja 5.2.3).

Poliittisten ja eettisten asetelmien analyysillä tavoittelen kuvaa arviointitapausten kytkeytymisestä laajempiin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun (arviointi)ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin sekä eettisiin ulottuvuuksiin. Mielenkiintoni kohteena on varsinkin se, kuinka tiivis yhteys arvioinneilla oli päätöksentekoon, ja se kuinka hyvin arviointitapauksissa noudatettiin arvioinnin eettisiä pelisääntöjä.

Lähestymistapojen analyysillä tarkoitan luvussa 5 esittämieni (kuva 9 sivu 54) fragmentoituneiden lähestymistapojen (kvasiarvioiva, toimintalakohtainen, tutkimussuuntauskohtainen ja kokoava) jäsennyttä. Lähestymistapojen analyysillä pyrin hahmottamaan lähestymistapojen moninaisuutta ja samalla fragmentoitumista arviointitapauksissa.

Arviointitapausten aihepiirien ja konkreettisten kohteiden analyyseillä pyrin tavoittamaan kuvan kohteiden sisällöllisestä luonteesta. Aihepiiri-analyysi pureutuu kohteiden sisäiseen problematiikkaan ja substanssiin. Kohdeanalyysissä jäsennän mihin arvioinnit konkreettisesti kohdistuivat.

Analysoimalla arviointitapausten käytännön prosesseja hahmottelen millaisia arviointiprosessit olivat luonteeltaan. Kiinnostuksen kohteena ovat prosessien käytännön eteneminen ja eri toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet prosessin aikana.

Käytännön menetelmävalintojen analyysillä kuvaan millaisia arviointimenetelmiä tapauksissa käytettiin ja miten hyvin ne soveltuivat alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin. Menetelmävalintojen analyysi liittyy laajempaan pohdintaani alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnista kehittämistyönä.

Yhdeksäs meta-arviointikriteeri on niin kutsuttu jokerikriteeri. Muodostin sen teoria- ja aineistokuvauksista nousevia uusia havaintoja varten. Jokerikriteeri sai työn edetessä muodon ”Fragmentoitumisen ja erikoistumisen ilmentymät ja eheyttämisen pyrkimykset”. Hain sillä erityisesti siltaa fragmentoitumisen teoreettisen kuvauksen sekä empiiristen arviointitapausten analyysin välille.

7.3 Arviointitapausten kuvaus ja tapauskohtaiset analyysit

Empiirinen aineisto kattaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun eri aluetasoja ja sisältää erilaisia arviointikohteita (ks. taulukko 8 sivu 95). Kymmenen empiirisen arviointitapausten analyysillä en tavoittele koko alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien yleistävää kuvausta, vaan tapaukset toimivat näytteinä projektiyhteiskunnan aikana toteutetuista alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinneista. Niistä yhdistetyt tulkinnot ja johtopäätökset toimivat ikkunana projektiyhteiskunta-ajan arvioinnin luonteeseen, eivät alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonteen kattavana selityksenä.

Arviointitutkimusta ja käytännön arviointeja voidaan jäsentää osaamisaloittain ja sovellussaloittain. Osaamisaloja ovat ainakin arviointien tilaamiseen, tutkimiseen, tekemiseen, kohteena oloon ja hyödyntämiseen liittyvät osaamiskompetenssit. Näillä jokaisella tarvitaan erilaisia ja juuri niihin soveltuvia lähestymistapoja ja arviointiosaamista.

Sovellusaloja, joilla arviointitoiminta on laajentunut erityisen voimakkaasti, ovat kehitysyhteistyö, koulutus, sosiaali- ja terveystieteet, tutkimus- ja innovaatiopolitiikka sekä alue- ja yhdyskuntasuunnittelu. Näistä erityisesti viimeksi mainittu ala toimi pioneerina jo 1990-luvun alkupuoliskolla, kun ympäristövaikutusten arviointi (YVA, myöhemmin myös suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi, SOVA) ja EU:n Suomessa toteutettavien alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien arviointitoiminta institutionaalistui Suomessa.

Suhteuttamalla kymmenen arviointitapaustani edellä mainittuihin viiteen arvioinnin vahvaan sovellusalaan, kattavat tapaukseni niistä neljä (alue- ja yhdyskuntasuunnittelu, tutkimus- ja innovaatiopolitiikka, sosiaali- ja terveystieteet ja koulutus). Painotus on luonnollisesti työn otsikon mukaisesti alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitapauksissa.

Kuvaan seuraavaksi arviointitapaukset etenemällä aikajärjestyksessä vanhimmasta, vuonna 1999 tehdystä Yhteisöpuhjoismaisesta EU:n alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien meta-arvioinnista uusimpaan vuonna 2005 valmistuneeseen WomenIT-hankkeen loppuarviointiin. Kuvauksia jäsentävät taulukossa 8 esitetyt analyysikysymykset.

Tapaus 1: Yhteisöpuhjoismainen EU:n alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien meta-arviointi

EU:n rakennerahastojen ohjelmakauden 1995–2000 lähestyessä loppuaan toteutettiin yhteisöpuhjoismaisella voimilla kauden loppuarviointi. Arvioinnissa oli mukana Suomen lisäksi Ruotsi ja Tanska sekä vertailualueena

Skotlanti. Arviointihankkeen koordinoi Tukholmassa sijaitseva Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoittama yhteispohjoismainen Nordregio-tutkimusinstituutti.

Loppuarvioinnin tavoitteena oli vertailla Pohjoismaiden tapoja (regiimejä) hyödyntää EU:n rakennerahastoja kansallisissa alue- ja rakennepoliitikoissaan sekä koota kokonaiskuva rakennerahastotukien tuloksista ja vaikutuksista Pohjoismaissa.

Arviointiin sisältyi kaikki Pohjoismaissa toteutetut EU:n rakennerahasto-ohjelmat sekä viisi temaattista arviointiulottuvuutta: alueellinen yhteistyö (Mariussen & Virkkala 1999), alueellinen kehitysdynamiikka (Lundmark & Malmberg 1999), työllisyys (McCreadie & Magnusson 1999), tasa-arvo (Horelli ym. 1999) ja kestävä kehitys (Clement 1999). Ohjelmien ja teemakokonaisuuksien arviointituloksista koottiin yhteinen synteesi. Synteesiä tulkittiin osana hahmoteltua yhteispohjoismaista alue- ja rakennepoliittista regiimiä.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Ontologisessa mielessä arviointia sävytti vahvan relatiivinen kuva EU:n alue- ja rakennepoliittisesta todellisuudesta, mikä kumpusi uusien Pohjoismaisten EU-jäsenten kiinnostuksesta päästä vertailemaan asemaansa ja tuloksiaan uudessa EU-politiikassa. Käsitys arvioinnilta odotettavan tiedon luonteesta (arviointiepistemologia) perustui yhteisesti jaettavan vertailutiedon tarpeeseen. Itse tieto rakentui konkreettisiin tuloksiin (mm. työllistyneiden, uusien yritysten jne. lukumääriin) pohjautuvan seuranta-tiedon varaan, ei kovin syvään tulkinnalliseen tietämykseen.

Arviointi tehtiin Pohjoismaiden ministerineuvoston aloitteesta ja sen rahoittaman yhteispohjoismaisen Nordregio-tutkimusinstituutin ideoina. Tarkoituksena oli tiivistää Pohjoismaista yhteistyötä EU:n alue- ja rakennepoliitikassa. Hanke ei itsessään johtanut mainittavaan yhteistyön tiivistymiseen, mutta Nordregio jatkoi yhteispohjoismaista alan tutkimusta seuraavallakin rakennerahasto-ohjelmakaudella.

Arvioinnin toimintaympäristö (konteksti) kattoi maantieteellisesti EU:n alue- ja rakennepoliitikan Pohjoismaisen toimintaympäristön (Suomi, Ruotsi ja Tanska) ja Skotlannin vertailualueena. Sisällöllinen toimintaympäristö muodostui sen aihepiireistä eli alue-, rakenne-, elinkeino-, työllisyys-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikasta.

Arvioinnin teoreettinen viitekehys rakentui sisällöllisen toimintaympäristön ohjaamana ja erilaisista temaattisista lähestymistavoista käsin fragmentoituneeksi. Esimerkiksi työllisyysteeman, tasa-arvoteman ja kestävä kehityksen teeman arviointi edellyttivät kukin oman viitekehyksensä

rakentamista arvioinnin pohjaksi. Osassa teemoja viitekehys onnistuttiin rakentamaan syvällisemmäksi kuin toisissa. Se tapahtui integroimalla viitekehukseen sekä toiminta-ala- että tutkimussuuntauskohtainen temaattisuus kokoavaksi lähestymistavaksi. Kaikkia temaattisia lähestymistapoja yhdistävää arvioinnin teoreettista viitekehystä ei työlle rakennettu. Se jäi varsin yleispiirteiseksi temaattisen vertailutiedon pohjalta tehdyksi yhteis-pohjoismaisen alue- ja rakennepoliittikkaregiimin keskeneräiseksi hahmotteluksi, muodostamatta varsinaista kokoavaa teoreettista viitekehystä.

Arviointistrategia (arviointiasetus) oli kolmijakoinen: 1) sektori- ja teemakohtaisten toiminta-alojen, 2) ohjelma-alueiden ja 3) kansallisten arviointitulosten integrointi yhteisen kokoavan Pohjoismaisen regiimin etsinnässä.

Arvioinnilla oli välitön yhteys tilaajansa kautta poliittisesti ohjattuun Pohjoismaiden ministerineuvostoon, ja tätä kautta EU:n alue- ja rakennepoliitikasta vastaaviin kansallisiin ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin. Arvioinnin voidaan tulkita olleen osa niin sanottua Pohjoismaista lobbausjärjestelmää, jolla haluttiin muiden tarkoitusten ohella osoittaa ensimmäisen Pohjoismaissa toteutetun rakennerahastokauden tulokset niin Pohjoismaiden sisällä kuin ulospäinkin.

Arvioinnin lähestymistapa perustui aihepiiriensä ohjaamana fragmentoituneisiin temaattisiin toiminta-akolaisiin (esimerkiksi työllisyysteema, tasa-arvosteema ja kestävä kehityksen teema) lähestymistapoihin. Joissain teema-arvioinneissa integroitiin kuitenkin onnistuneesti toiminta-ala- ja tutkimussuuntausalakohtainen (esimerkiksi tasa-arvoarvioinnin tutkimussuuntaus) lähestymistapa temaattiseksi kokonaisuudeksi.

Arvioinnin aihepiireinä olivat alue-, rakenne-, elinkeino-, työllisyys-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikka. Aihepiirit olivat luonteeltaan hyvin moninaisia, osin jopa ristiriidassa toisiinsa nähden (esimerkiksi työllisyys- ja ympäristöpolitiikka). Arvioinnin konkreettiset kohteet kattoivat alueellisen yhteistyön, alueellisen kehitysdynamiikan, työllisyyden, tasa-arvon ja kestävä kehityksen.

Arviointiprosessissa kansainvälisen konsortion kukin työryhmä vastasi hyvin itsenäisesti omista teema-arvioinneistaan, jonka jälkeen konsortion koordinaattori kokosi yhteenvedot. Lisäksi kunkin maan edustajat konsultoivat toisiaan maakohtaisesti. Kommenttikierrokset ja ryhmien vuorovaikeus jäivät vähäisiksi.

Käytännön arviointimenetelminä olivat arviointikysymysten määrittely, ohjelmien sisällönanalyysi, tilastolliset analyysit, rekisterianalyysit, väliarviointiraporttien analyysit, kokonaistulosten vertailu. Arviointi perustui pitkälti välillisen aineiston meta-analyysiin (mm. ohjelmista aiemmin

tuotetut arvioinnit). Menetelmien soveltuvuus alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin oli ko. tapauksessa kohtalainen, mutta välillisinä menetelminä voidaan kyseenalaistaa niiden luotettavuus.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämispyrkimykset

Arviointitapauksen aineistokonteksti viittasi vahvasti projektoituneeseen alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun. Tausta-aineistona oli EU:n rakennerahastojen valtavan kehittämisprojektimassan ja useiden erillisten rakennerahastojen (EAKR, EMOTR, ESR, KOR) sekä useiden erillisten ohjelmien Pohjoismaissa tuottamat tulokset ja vaikutukset. Myös aineiston käsittelytapa, jako useisiin temaattisiin osakokonaisuuksiin (alueellinen yhteistyö, alueellinen kehitysdynamiikka, työllisyys, tasa-arvo ja kestävä kehitys) ja alueellisiin käsittelyluokituksiin (maakohtaiset aineistot), ilmensi fragmentoitunutta ja erikoistunutta arviointiotetta.

Hankkeen päätavoite oli kuitenkin alun alkaen asetettu hyvin kokoavasta ja eheyttävästä näkökulmasta. Tavoitteena oli koota yhteispohjoismainen kokonaiskuva EU:n rakennerahastotoiminnan tuloksista ja vaikutuksista Pohjoismaissa rakennerahastojen ohjelmakaudelta 1995–2000. Toisin sanoin, kuvauksen kokonaisvaltaisuutta tavoiteltiin kronologisesti, alueellisesti sekä substanssin osalta. Myös päätavoitteesta johdettu menetelmävalinta, meta-arviointi, edusti pyrkimystä kokoavaan tulkintaan, vaikkei siinä kaikilta osin onnistuttu. Arviointi loi joka tapauksessa runsaan tietopohjan tuleville vastaaville meta-arvioinneille.

Tapaus 2: Nuorisopolitiikan ja alueellisen nuorisotyön arviointi

Nuorisotyön ja -toiminnan sisäisellä arvioinnilla tarkoitetaan ammattimaisten nuorisotyöntekijöiden ja järjestöissä vaikuttavien nuorisotoimijoiden sekä nuorten itsensä suorittamaa nuorisotyön ja -toiminnan arviointia. Nuorisotyön ja -toiminnan sisäisen arvioinnin tarve liittyi työn ja toiminnan jatkuvaan kehittämiseen sekä nuorisotyön ja -toiminnan sisäiseen ja ulkoiseen legitimaatioon. Sisäistä arviointia tarvittiin myös yhtenä näkökulmana nuorisotyön ja -toiminnan palautejärjestelmän kehittämiseen eli työn ja toiminnan meta-arviointiin. Sisäistä arviointia varten tarvittiin arviointikonsultointia, arviointivälineitä ja malliprosessi, joiden pohjalta nuorisotoimijat voivat suunnitella ja käynnistää omaehtoisen sisäisen arvioinnin.

Opetusministeriön nuorisoyksikön käynnistämä menetelmien kehittämishanke tuotti julkisen sektorin ja nuorisojärjestöjen toimijoille nuorisotyön ja -toiminnan sisäisen arvioinnin välineitä ja mallin sisäisen

arvioinnin organisoimistavaksi. Hankkeen erityisteemoina olivat nuorisotyön ja -toiminnan tasa-arvoisuus sekä yhteys alueelliseen kehittämiseen. Hanke liittyi erillishankkeena hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan kuuluvaan tasa-arvon valtavirtaistamishankkeeseen. Valtavirtaistamishanketta toteutettiin samanaikaisesti myös muissa Pohjoismaissa.

Sisäisen arvioinnin menetelmiä (osallistavia arviointi-, itsearviointi-, rinnakkaisarviointi- ja monitahoarviointimenetelmiä) kehitettiin alusta asti yhdessä nuorisotyötoimijoiden kanssa. Pilotteina toimivat Länsi- ja Itä-Suomen lääninhallitukset, Satakuntaliitto, Pohjois-Karjalan liitto, Kokemäen ja Joensuun kaupungit, Satakunnan ja Pohjois-Karjalan Nuorisoseurojen liitot, Nuorisoperspektiivi-projektin nuoria Kokemäeltä sekä Joensuun nuorisovaltuusto ja Joensuun Lyseon oppilaita. Pilotit osallistivat arviointikriteerien luomiseen ja testasivat arviointijärjestelmän ensimmäistä luonnosta hankkeen puolivälissä. Hankkeen päätuotos, nuorisotyön ja -toiminnan sisäisen arvioinnin mallijärjestelmä, muodostui prosessi- ja työnjakomalleista sekä viidestä mallikansioista, jotka sisältävät varsinaisen arviointivälineistön.

Hankkeen kokemusten valossa sisäisen arvioinnin organisoiminen edellyttää jonkinlaisia institutionaalisia raameja eli vastuuorganisaatioita, jotka lähtevät viemään asiaa eteenpäin. Vastuuorganisaatioiksi näyttäisivät sopivan uudenmuotoiset arviointialianssit, jotka voisivat järjestäytyä esimerkiksi maakuntien liittojen koordinoimina laajemminkin nuoriso- ja aluekehitysalliansseiksi. Niillä voisi olla muitakin nuoriso- ja aluekehitystehtäviä kuin vain nuorisotyön sisäisen arviointiprosessin ylläpitäminen. Nuoret pitäisi mobilisoida mukaan tähän yhteistyöhön heti alkuvaiheessa. Pilottialueilta saatujen kokemusten perusteella tytöt ja pojat ovat arviointiyhteistyöhön jopa aikuisia valmiimpia, sillä edellytyksellä, että toimitaan myös nuorten ehdoin ja käsittein. Nuorten on myös koettava saavansa yhteistyöstä konkreettista hyötyä, esimerkiksi tukea omille hankkeille, jotka nousevat arvioinnin kautta uusina kehittämisideoina. Maakuntien liitoille sopisi hyvin näiden arvioinnin kautta syntyvien uusien alueellisten nuorisohankeideoiden tukijoina ja hankkeistajina. Lisäksi sisäisen arvioinnin käynnistyminen vaatisi, varsinkin alkuvaiheessa, ulkopuolista konsultointia, jonka järjestämisestä vastuun voisivat kantaa opetusministeriön nuorisoyksikkö ja Suomen Kuntaliitto yhdessä valtakunnallisten nuorisojärjestöjen katto-organisaatioiden kanssa.

Vaikka hanke oli tavoitteiltaan menetelmien kehittämiseen painottuva, saatiin hankkeen aikana myös joitain konkreettisia arviointituloksia kehitettävän arviointivälineistön testauksen kautta. Arviointitulokset viittaavat siihen, että nuoret haluavat osallistua nuoriso- ja aluekehitystyön

tavoitteiden asetteluun ja arviointiin huomattavasti laajemmin kuin heillä on nyt siihen mahdollisuuksia. Pahimmaksi nuorisotyön ja -toiminnan epätasa-arvoisuudeksi nuoret kokivat sen, että tietyt nuoriso- tai harrastusryhmät pääsevät määräämään liian yksipuolisesti esimerkiksi nuorisotilojen käyttömuotoja. Aikuisten arviointipalautteen mukaan nuorisotyön alueellinen yhteistyö ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Varsinkin nuorisojärjestöjen vetäjät ja maakuntien liittojen toimijat eivät tunne toistensa työtä ja toimintaa, vaikka pitävät yhteistyön tiivistämistä nuorten elinolojen parantamiseksi tärkeänä. Testiarvioinnin yksi erityisteema oli nuorisotyön ja -toiminnan sukupuolten välinen tasa-arvo. Tämä oli nuorille vieras käsite. He eivät oikein osanneet arvioida onko nuorisotyö ja toiminta ollut heidän näkökulmasta riittävän tasa-arvoista. Sukupuolten välinen tasa-arvo saattaa olla enemmänkin aikuisten käyttämä käsite. Viitteitä jonkinlaisesta sukupuolten välisestä epätasa-arvosta saatiin kuitenkin nuorten palautteesta epäsuorasti: tyttöjen ja poikien mielestä nuorisotilojen käyttö ja niihin hankittavat harrastusvälineet suosivat liiaksi joko tyttöjä tai poikia.

Luonnosvaiheessa olleen pilottimallin testaus viritti alulle uutta nuorisotyön ja -toiminnan alueellista yhteistyötä pilottialueilla, Pohjois-Karjalassa ja Satakunnassa. Järjestettyihin maakunnallisiin nuorisotyöseminaareihin osallistuneet nuoriso- ja aluekehitystoimijat innostuivat tiivistämään alueellista yhteistyötään nuorten elinolojen parantamiseksi. Pohjois-Karjalassa aloitettiin kesällä 2000 nuorten alueellisen voimavaraverkoston rakentaminen (ks. Horelli 2003) ja Satakunnassa tiivistettiin nuoriso- ja aluekehitystoimijoiden allianssimuotoista yhteistyötä.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Ontologisessa mielessä arviointi oli varsin pragmaattinen ja kriittinen. Arviointi perustui lähtöoletukseen, jonka mukaan nuorisopolitiikkaa ja alueellista nuorisotyötä ei ole osattu tai haluttu integroida osaksi alueellista kehittämistä, vaikka nuorilla olisi käytännössä paljon annettavaa ja intressejä alueiden kehitykseen.

Käsitys tiedon luonteesta (epistemologia) perustui käsitykseen sisäisen arviointitiedon vahvasta legitimaatiosta. Arvioinnin lähtöoletuksena oli, että nuoret ovat itse parhaita määrittelemään tietokriteerit ja tuottamaan arviointitiedon heihin liittyvistä asioista.

Arviointitapauksen konteksti asemoitui maantieteellisesti pilottialueilleen Pohjois-Karjalaan ja Satakuntaan sekä sisällöllisesti niiden alueelliseen nuoriso- ja kehittämisspolitiikkaan.

Arviointitapauksen teoreettinen viitekehys muodostui osallistavan ja voimaannuttavan arvioinnin paradigmasta. Siihen kuului ajatus nuorten

aktivoimisesta niin alueellisen nuorisotyön kuin aluekehityksen toimijoiksi omilla asuinalueillaan.

Arviointi tehtiin toisen hankkeen (Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan koordinoiman julkisen hallinnon tasa-arvon valtavirtaistamishankkeen) osahankkeena sekä arvioijien aktiivisen ideoinnin alkuun panemana. Arviointi vaikutti osaltaan alan toiminnan aktivoitumiseen toisella pilottialueella (Pohjois-Karjalassa), jossa käynnistyi jatkohankkeita (ks. Horelli 2003).

Arviointiasetelmaa jäsensivät sisäisen arvioinnin menetelmien rakentaminen ja testaaminen sekä alueellinen pilotointi. Arvioinnin yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin rakentui tilaajansa (OPM) ja kattohankkeensa tilaajan (Tasa-arvoasiain neuvottelukunta) kautta. Lisäksi arvioinnilla oli yhteys pilottialueiden kunnallisiin ja maakunnallisiin päätäjiin sekä nuorisovaltuustoedustajiin. Arvioinnin yhdeksi päämääräksi muodostui nuorten ja erityisesti tyttöjen valtaistaminen maakunnallisessa päätöksenteossa, jossa heidän äänensä ei ole perinteisesti ollut vahvasti esillä. Aluksi vaikutti siltä, että tähän suhtauduttiin periaatteessa myönteisesti, mutta perinteisten päätöksentekorakenteiden muuttaminen olisi vaahtanut enemmän työtä.

Lähestymistavaltaan arviointi oli kokoavaa arviointia. Siinä pyrittiin integroimaan perinteisesti toisistaan etäällä olleita arvioinnin temaattisia toiminta-aloja yhteen. Arviointitapauksen aihepiirit (nuorisopolitiikka ja aluekehittäminen) olivat luonteeltaan vaikeasti yhteen sovitettavissa, mutta juuri siksi arviointitapaus oli arvioijille mieluisen haastava.

Konkreettisina arviointikohteina olivat nuorisojärjestöjen toiminta, kunnallisen nuorisotyön tavoitteet ja tulokset, maakunnalliset aluekehitysohjelmat, läänien toteuttama nuorisopolitiikka sekä valtakunnallinen nuorisopolitiikka. Arviointiprosessin näkyvä osa oli pilottiverkoston rakentaminen ja niiden konsultointi itsearviointien käynnistysvaiheessa.

Käytännön menetelmävalinnat perustuivat osallistavan arvioinnin, itsearviointien, rinnakkaisarviointien ja monitahoarviointien menetelmiin. Menetelmien soveltuvuus osoittautui erinomaiseksi alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnissa, mutta varsin työlääksi.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämisyrittämykset

Arviointitapauksen lähtökohdat vaikuttivat aluksi varsin sektorikohtaisilta ja erikoistunutta arviointiosaamista vaativilta. Nuorisotyö, tasa-arvo ja alueellinen kehitys mielletään useimmiten yhteiskunnan erillisiksi sektoreiksi, joilla ei ole suuresti yhteyttä muihin kokonaisuuksiin tai edes

keskenään. On helppoa mieltää näiden temaattisten sektoreiden edustavan projektiyhteiskuntaa puhtaimmillaan.

Kehittämishankkeen edetessä sen arviointiote muuttui kuitenkin varsin kokoavaksi. Rinnakkaiset pohjoismaiset vertaishankkeet ja alueellisen näkökulman esille nousu (alueelliset nuorisoallianssit) heijastivat kokoavan kehittämisarvioinnin tavoitteenasettelua. Myös monitoimijainen verkostoiminen, monitahoarvioinnin menetelmävalinta, käyttäjälähtöinen arviointikriteerien muodostamisprosessi ja pilotoiva eteneminen liittivät arviointitapauksen kokoavan arvioinnin näkökulmaan. Pilotoivaa arviointiasetelmaa ja käyttäjälähtöistä arviointia pidetään evolutionaariseen kehittämisenäkemykseen kuuluvaksi, mikä liittyy sen edelleen kokoavaan arviointinäkökulmaan. Lähtökohdiltaan arviointitapaus vaikutti siis projektiyhteiskunnan arviointitoimeksiannolta puhtaimmillaan, mutta kehittämishanke ajautui edetessään eheyttäväksi.

Tapaus 3: Tiehallinnon strategisen PTS:n arviointi

Tielaitoksen valtakunnallinen Tienpidon Linjaukset 2015 ja Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelma 2000–2010-ohjelmat valmistuivat noin kaksivuotisten laadintaprosessien jälkeen. Ohjelmat ovat strategisia pitkän tähtäimen suunnitelmia (PTS), joilla viitotetaan tiesuunnittelun periaatteita ja linjauksia pitkälle tulevaisuuteen. Ne toimivat lyhyemmän tähtäimen toiminta- ja taloussuunnitelmien (TTS -ohjelmien) ohjenuorina. Vasta TTS -ohjelmissa osoitetaan yksittäisiä tiehankkeita. Tielaitos ja Savo-Karjalan tiepiiri tilasivat ulkopuolisen jälkiarvioinnin PTS-ohjelmien laadintaprosessien kokemuksista syksyllä 2000. Arviointi suoritettiin prosessiarvioinnin menetelmin keskittyen muun muassaprosessien logiikkaan, avoimuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen.

Arvioinnin tulokset osoittivat, että prosessit toimivat kokonaisuuden kannalta hyvin niihin osallistuneiden Tiehallinnon ja sidosryhmien oppimisprosesseina. Prosessitavoitteeksi asetettua avointa ja läpinäkyvää suunnittelutyötä pidettiin tärkeänä. Prosessiaikataulut koettiin kiireelliseksi, mutta työn luonteen kannalta hyväksyttäväksi. Tiedonkulussa ja varsinkin yhteistyössä esiintyi ongelmia, mutta kokonaisuutena prosessien katsottiin onnistuneen kohtalaisen hyvin.

Suurimmat Tielaitoksen prosessikohtaiset ongelmat ajoittuivat prosessin alkuvaiheen PTS -työsuunnitelman puutteisiin. Tästä aiheutui ongelmia prosessin loogiselle etenemiselle myöhemmissäkin vaiheissa. Parhaiten Tielaitoksen prosessissa onnistuttiin vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamisessa, joka tehtiin aiempaa systemaattisemmin. Savo-Karjalan tiepiirin prosessin heikoin lenkki oli tavoitteiden priorisointi. Siihen

jouduttiin palaamaan kun prosessi oli edennyt jo pidemmälle. Onnistuneimpana vaiheena pidettiin myös tiepiirin prosessissa vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamista. Kahden prosessin vertailu osoitti, että Savo-Karjalan tiepiirin prosessimalli oli konsulttipainotteinen ja Tielaitoksen hallintovetoinen. Tiepiirin kriittisin prosessivaihe oli tavoitteiden priorisointi ja Tielaitoksen vastaavasti työsuunnitelman laatiminen. Tiepiirin prosessi toimi hyvin tiepiirin sisäisenä sekä sen sidosryhmien oppimisprosessina. Tielaitoksen prosessi toimi hyvin Tiehallinnon sisäisenä, mutta ei sen sidosryhmien oppimisprosessina. Vuorovaikutteisuuden luonne oli Savo-Karjalan tiepiirin prosessissa suhteellisen laajaa ulkopuolista, mutta suppeaa tiepiirin sisäistä vuorovaikutteisuutta. Vastaavaa Tielaitoksen prosessin vuorovaikutteisuutta voi kuvata suhteellisen laajaksi Tiehallinnon sisäiseksi, mutta suppeaksi ulkopuoliseksi vuorovaikutteisuudeksi.

Vuorovaikutuksen kannalta käytössä olleita sidosryhmäseminaareja ja lausuntomenettelyä voidaan pitää varsin perinteisinä tapoina. Kun ohjelmat vuosien päästä uusitaan, olisi hyvä löytää uusia, innovatiivisempia, vuorovaikutusmuotoja perinteisten rinnalle. Aiempaa huomattavasti laajemmin sovellettua vaikutusten ja vaihtoehtoisten toimintalinjojen arviointia on vielä opeteltava, ja niistä olisi hyvä järjestää Tiehallinnon henkilökunnalle koulutusta. Nyt konsulttipainotteisesti toteutettuna arviointimenetelmien tietotaito saattoi jäädä vain konsulteille. Seuraavalla kerralla kannattaisi myös harkita uuden maankäyttö- ja rakennuslain mallin mukaisia osallistumis- ja arviointisuunnitelmien laatimista osana PTS-prosessien työsuunnitelmia ja väliarviointien kokoamista prosessien puolivälissä. Sidosryhmät voitaisiin jakaa kahteen ryhmään, tiiviimmin ja väljemmin prosessiin osallistuviin. Tiepiiritasolla kokeiltua kuntayhteistyötä kannattaisi muuttaa seutukuntapohjaiseksi ja selvittää suunnitteluprosessien laajemman alueellistamisen mahdolliset edut ja haitat. Joistain ongelmista huolimatta Tiehallinnon tapa teettää ulkopuolinen jälkiarviointi prosesseistaan osoittaa aitoa pyrkimystä avata prosesseja laajallekin yhteiskunnalliselle keskustelulle. Edelleen kehiteltynä menettelytavasta voisi olla malliksi muillekin julkishallinnon virastoille ja laitoksille.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Ontologisessa mielessä arvioinnin lähtökohtiin sisältyi tilaajan itserefleksiivinen asennoituminen omaan toimintaympäristöönsä. Arviointi tehtiin tilaajan aloitteesta ja tarpeesta oppia tekemästään strategisesta pitkän tähtäimen suunnittelutyöstään (onnistumisistaan ja epäonnistumisistaan). Käsitys tuotettavan arviointitiedon luonteesta (epistemologia) perustui tiedon avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja vuorovaikutteisuuteen.

Tilaaaja sai arvioinnista konkreettisia suosituksia työnsä jatkamiselle strategisista suunnitelmista toimenpidesuunnitelmiin. Toisaalta arvioinnin vaikutusta heikensi arvioijan esittämät liian lukuisat ja osin ristiriitaisetkin suositukset sekä se, ettei arvioijaa ohjeistettu ennalta ottamaan huomioon resurssien rajallisuutta suosituksia esittäessään.

Arvioinnin maantieteellinen toimintaympäristö kattoi tiehallinnon valtakunnallisen toiminnan sekä erikseen syventävänä pilottialueena Savo-Karjalan tiepiirin. Sisällöllinen konteksti muodostui liikennepoliittisesta pitkän tähtäimen suunnittelusta (PTS).

Arvioinnin teoreettinen viitekehys rakentui kommunikatiivisen suunnittelun ja siihen sovelletun oppimisarvioinnin pohjalle. Oppimisarvioinnilla tarkoitettiin, että arvioinnin päätavoite oli vahvistaa tilaaajan ja sen sidosryhmien välistä tiedonvaihtoa oppimistarkoituksessa. Varsinaista pidemmälle vievää sidosryhmien osallistamisen tarkoitusta viitekehukseen ei liittynyt, vaan sidosryhmät olivat ennalta liikennepolitiikkaan jo osallistettuja tahoja.

Arviointiasetus rakentui ulkopuolisen prosessiarvioinnin varaan. Arvioinnin suhde ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin oli suora, sillä arviointi suoritettiin järjestelmän tilaamana, ohjaamana ja järjestelmän edustajien näkökulmia aineistona suoraan käyttäen. Arvioija ei kokenut saaneensa riittäviä ulkopuoliselle arvioijalle kuuluvia vapauksia, vaan em. politiikasta vastuussa oleva viranomaisen, arvioinnin tilaaja- ja ohjaajaorganisaatio halusi tuoda vahvasti näkemyksiään johtopäätöksiin ja suosituksiin.

Arvioinnin lähestymistapa oli toiminta-alakohtainen arviointi (liikennepolitiikka), johon sisältyi myös tutkimussuuntauskohtainen (oppimisarvioinnin) lähestymistapa.

Arvioinnin aihepiirit rajautuivat varsin tiukasti liikennestrategiaan ja vuorovaikutteiseen suunnitteluun. Arviointikohteina olivat tiehallinnon eri viranomaistahojen ja sidosryhmien näkökulmat suunnitteluprosessien luonteesta.

Arviointiprosessia ohjasi tiiviisti tilaaajan edustaja, jolle arvioija esitteli välituloksia säännöllisesti. Arvioinnissa oli käytössä prosessiarvioinnin menetelmät: asiakirjojen sisältöanalyysi, kyselylomake ja haastattelut. Menetelmien soveltuvuus alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin osoittautui ko. tapauksessa tyydyttäväksi. Vuorovaikutteisia arviointimenetelmiä olisi ollut tarpeen käyttää laajemmin.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämispyrkimykset

Tämä arviointitapa edusti varsin puhtaasti sektorikohtaista alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointia ja vaati erikoistunutta arviointiosaamista.

Samalla tapaus heijasti fragmentoituneita suunnittelukäytäntöjä. Työn toimeksiantoon ei liitetty laaja-alaisesti muiden sektoreiden vaikutusten yhteensovittamista ko. sektorille, vaan työ rajattiin varsin tiukasti liikennesektorin sisäiseksi. Työn päätavoite, oppimistarkoituksessa tehty prosessin kuvaus, rajautui liikennesektorin sisäiseksi oppimisprosessiksi.

Kokoavamman näkökulman ituja sisältyi kuitenkin tapauksen pyrkimykseen sovittaa yhteen sektoritoimijoiden näkemyksiä sisäisesti ja etsiä niistä yhteisymmärrystä. Myös tarkastelun sisäinen vertailuasetelma, valtakunnantason ja tiepiiritasoinen liikennepolitiikka, sisälsi eheyttämisen pyrkimyksiä.

Tapaus 4: ESR-viitekehyksen horisontaalinen tasa-arvoarviointi

Tasa-arvo on nostettu Euroopan sosiaalirahaston (ESR) viitekehyksessä ainoana viidestä horisontaalisesta teemaasta kaksoisasemaan. Se on sekä viitekehyksen horisontaalinen teema että strateginen painopiste. Viitekehyksessä edellytetään että tasa-arvo ohjelmoidaan läpäisevästi osaksi kaikkia ESR-rahoitteisia ohjelmia ja kaikkiin yksittäisiin ohjelmien osiin. Tasa-arvon systemaattinen ohjelmointi osana ohjelmaperusteista rakennepolitiikkaa on vielä varsin uutta Suomessa. Onnistuessaan se luo suomalaisille naisille ja miehille yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua rakennepoliittiseen kehittämistoimintaan sen kaikilla tasoilla ja yhtäläisiä mahdollisuuksia hyötyä toiminnan tuloksista ja vaikutuksista.

Tämän arvioinnin toimeksiantona ja tavoitteena oli esittää arvio siitä, kuinka hyvin tasa-arvon edistäminen on todentumassa ESR-toimenpiteiden kaikilla tasoilla, miten ESR-rahoitteisilla ohjelmilla ja niiden mahdollistamilla hankkeilla on edistetty tasa-arvoa ja sen keskeisiä toiminta-aloja sekä miten ESR-viitekehyksen soveltaminen tukee visiota ”Tiedon, työllisyyden, osaamisen, yrittäjyyden ja tasa-arvon eurooppalaisesta Suomesta”.

Arviointi suoritettiin monitahoarvioinnin menetelmin. Arvio kohdistettiin läpäisevästi kaikille ohjelmaperusteisen rakennepolitiikan tasoille; ESR-hankkeisiin, ESR-rahoitteisiin ohjelmiin sekä ESR-viitekehukseen. Aineistoina käytettiin eri tasoilla syntyneitä suunnitteludokumentteja, internetpohjaisia kyselyitä, haastatteluita ja viranomaisentietorekistereitä.

Arviointitulosten valossa ESR-rahoitteiset ohjelmat toimivat kohtalaisen hyvin rakennepoliittisina tasa-arvoinstrumentteina. Vahvimman tasa-arvorelevanssin omasivat molemmat tavoite 1 -ohjelmat, heikoin osuvuus oli Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmalla. Ohjelmat olivat tuottaneet noin tuhat tasa-arvohanketta, mikä oli 40 prosenttia kaikista syntyneistä ESR-hankkeista. Erityisesti naisille suunnattuja niin kutsuttuja täsmähankkeita oli syntynyt hieman yli 16 prosenttia, kun taas miehille vain yksi prosentti

kaikista ESR-hankkeista. Ohjelmoitujen tasa-arvotavoitteiden muuntamisessa tasa-arvohankkeiksi esiintyi ongelmia, sillä ohjelmien tasa-arvopainotteisiin toimenpidekokonaisuuksiin oli kuitenkin ohjelmoitu lähes 70 prosenttia ESR-rahoituksesta. Ongelmia oli myös tasa-arvohankkeiden hallinto- seuranta- ja maksatusjärjestelmissä.

Valtaosa tasa-arvohankkeista kohdentui työmarkkinoiden sekä koulutuksen ja osaamisen toiminta-aloille. Kohdentuminen oli liian yksipuolista verrattuna komission määrittelemiin tasa-arvon kannalta keskeisiin toiminta-aloihin nähden. Komission mukaan tasa-arvoa oli erityisen tärkeää edistää, edellä mainittu toiminta-alojen lisäksi, myös yrittämisen ja taloudellisen kasvun, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen sekä yhteiskunnallisen osallistumisen ja osallisuuden toiminta-aloilla. Niille oli kuitenkin kohdentunut vain pieni osa syntyneistä tasa-arvohankkeista. Arviointitulosten perusteella kohdentumisen listaa olisi voitu jatkaa laadullisella itsetunnon ja elämänhallinnan parantumisella, jota tasa-arvohankkeiden projektipäälliköt pitivät yhtenä tärkeimmistä tavoitteistaan ja tuloksistaan.

ESR-viitekehyksen horisontaalisen tasa-arvotavoitteiden toteuttamisessa esiintyi normatiivisia, strategisia ja operationaalisia heikkouksia. Normatiiviset heikkoudet liittyivät ESR-viitekehykseen sisältyvän rajapintamallin vajaan toteutumiseen ja tasa-arvon kaksoisaseman heikkoon ohjausvaikutukseen. Strategiset heikkoudet johtuivat ohjelmien tasa-arvotavoitteiden yleispiirteisyydestä ja ristiriitaisuudesta ohjelmoitujen tasa-arvotoimenpiteiden kanssa (oli olemassa tavoitteita ilman toimenpiteitä ja puolestaan toimenpiteitä ilman tavoitteita). Operationaaliset heikkoudet olivat seurausta hallinnointijärjestelmän heikosta kyvystä ohjata ja tukea laadullisiin tuotoksiin ja tuloksiin perustuvia tasa-arvohankkeita.

Tasa-arvon kannalta ESR-toiminta ja kansallinen työllisyyspolitiikka olivat samansuuntaisia, mutta ESR:n tuoma lisäarvo oli ristiriitaista. Toisaalta ESR-rahoitteiset työmarkkinoiden segregatiota purkavat toimet ja sukupuolisesti kohdennetut koulutushankkeet tukivat hyvin kansallisen työllisyyspolitiikan vastaavia ponnisteluja. Lisäarvo oli kuitenkin jäänyt vähäiseksi, sillä molempien tasa-arvotoimet kohdentuvat päällekkäin samoille toiminta-aloille; työmarkkinoihin sekä koulutukseen ja osaamiseen. Myöskään naisten kannalta uutta luoviin rajapintoihin ”Työelämän innovatiivinen kehittäminen” ja ”Uudet työllistymisen muodot” ei suunnattu riittävästi voimavaroja.

Ohjelmateorian (mekanismin) ongelmia olisi voitu lieventää muun muassakohdentamalla tasa-arvotavoitteet tarkemmin, poistamalla tasa-arvotavoitteiden ja -toimenpiteiden väliset ristiriidat ja suuntaamalla hankevalinnoin enemmän tukea työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen,

yhteiskunnalliseen osallistumiseen sekä (nais)yrittäjyyteen. Hallinnointi- ja seurantajärjestelmää olisi voitu kehittää muun muassaluomalla pienille hankkeille suuria hankkeita joustavampi maksatusmenettely, lisäämällä seurantaindikaattoreihin enemmän laadullisia indikaattoreita sekä lisäämällä hankkeille annettavaa tasa-arvoneuvontaa ja -tukea jo hankesuunnitteluvaiheessa.

Arvioinnissa osoittautui, että ESR-viitekehyksen edellyttämä sukupuolten tasa-arvon edistäminen sekä valtavirtaistamalla että erityistoimin oli ottanut edellisiin kausiin verrattuna edistysaskeleita. Siten ESR-viitekehyksen soveltaminen rakennepolitiikassa oli edesauttanut kansallisen vision ”Tiedon, työllisyyden, osaamisen, yrittäjyyden ja tasa-arvon eurooppalaisen Suomen” toteutumista”.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Arvioinnin ontologis-epistemologinen lähtöasetelma oli varsin positivistinen. EU:n rakennerahastotoiminnan arviointeja leimaa säädöspohjainen velvoite tuottaa rakennerahastotoiminnasta tietyt arvioinnit määräajoin. Myös niiden sisältö (arviointikriteerit) on pitkälti säädöksin ennalta määriteltä. Tämäkin arviointi tehtiin lähtökohtaisesti EU:n rakennerahastosäädösten velvoittamana. Kansallisena ESR-vastuuministeriönä ja arviointien tilaajana toiminut työministeriö vaikutti kuitenkin huomattavasti arvioinnin laajuuteen ja syvyyteen. Tilaaja hyväksyi arvioijien tekemän arviointisuunnitelman, mikä oli huomattavasti laajempi ja syvempi kuin säädökset edellyttivät. Tämä heijastaa tilaajan ymmärtäneen arviointien perimmäisen tarkoituksen säädösvelvoitteita laajemmin.

Arvioinnin valmistuttua osa arvioijien suosituksista vietiin ohjelmatoiminnan kehittämiseen, mutta osa todettiin liian kunniahimoisiksi ohjelmatoiminnan resurssien takia. Jälkimmäinen johtui epäsuhdasta teetetyn arvioinnin syvyyden ja laajuuden sekä ohjelmatoiminnan resurssien välillä (vrt. säädöksiä laajempi arviointi). Toisin sanoen tilaajan ennalta määrittämä toimeksianto ei mahdollistanut suositusten täysimääräistä hyödyntämistä toiminnan kehittämisessä. Siten tilaaja toimi niin sanotun portinvarijan asemassa arviointitulosten hyödyntämisessä.

Arviointikonteksti kattoi maantieteellisesti koko Manner-Suomen ja sisällöllisesti kaiken ESR:n tukeman toiminnan. Teoreettinen viitekehys muodostui sukupuolinäkökulman, alue- ja rakennepolitiikan tutkimuksen ja arviointiteorioiden kontribuutiosta em. kontekstiin. Arviointiasetelma muodostui monitasoiseksi. Siihen sisältyi rakennerahastotoiminta kolmella tasolla: hanke-, ohjelma- ja ESR-viitekehystasolla sekä neljän rakennerahasto-ohjelman horisontaalinen arviointi.

Arviointia ohjasi tilaajan (työministeriö) muodostama ohjausryhmä, mikä vähensi arvioijien vapautta toimia puhtaasti ulkopuolisina arvioijina. Vaikka ohjausryhmä ei puuttunut tässä tapauksessa suoraan arvioinnin sisältöön sen käynnistyttyä, voidaan kyseenalaistaa ko. politiikasta vastuussa olevan viranomaisen, arvioinnin tilaajan ja ohjaajan roolien samanaikaisuus. Tämä ongelma korostuu yleisemminkin arviointitarjouksilpojen yhteydessä.

Lähtökohdiltaan arviointitapaus edusti temaattista toiminta-alakohdasta (tasa-arvo) arvioinnin lähestymistapaa, mutta lähestymistapa laajeni huomattavasti kokoavampaan suuntaan teoreettisessa viitekehyksessä asemoidun sukupuolinäkökulman, alue- ja rakennepoliittisen tutkimuksen ja arviointiteorioita yhdistävän arvioinnin näkökulman kautta. Periaatteessa arviointi olisi voitu tehdä rajatumasta näkökulmasta, säädösveloitteet täyttäen, mutta tilaajan ja arvioijien yhteisymmärryksessä päädyttiin laajempaan lähestymistapaan, mikä loi mahdollisuuksia myös ohjelmateorian ja -mekanismien arvioinnille.

Myös arvioinnin aihepiirit laajenivat alkuperäisestä säädöksiin ohjeistetusta. Aihepiirinä oli ennen kaikkea ESR-toiminnan tasa-arvoisuus, mutta tasa-arvoa käsiteltiin perinteistä laaja-alaisemmin yhdistäen siihen muun muassataloudellisen lisäarvon käsitteitä. Arvioinnin konkreettisina kohteina olivat ESR:n oma viitekehys, ESR-ohjelmat sekä niiden tuottamien kehittämishankkeiden toimintatavat ja tulokset.

Arvioinnin pää- ja alihankkija jakoivat työtehtävät ja olivat hyvin tiiviissä vuorovaikutuksessa koko prosessin ajan. Myös tilaajan ohjausryhmä kokoontui arvioijien kanssa hyvin usein käsittelemään välituloksia.

Konkreettisina arviointimenetelminä käytettiin monitahoarvioinnin menetelmiä, joihin kuuluivat suunnitteludokumenttien sisällönanalyysit, internetpohjainen kysely, teemahaastattelut ja viranomaisten tietorekistereiden analyysit. Menetelmien soveltuvuus alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin oli ko. tapauksessa hyvä, ehkä ryhmähaastatteluita olisi tullut käyttää yksilöhaastatteluiden ohessa.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämispyrkimykset

Tämä arviointitapaus muistutti yhteispohjoismaista EU:n alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien meta-arviointia, mutta aineistokonteksti oli sitäkin syvemmin fragmentoitunut ja hierakisoitunut. Näin ollen pirstoutunut alue- ja yhdyskuntasuunnittelun projektiyhteiskunta oli vielä näkyvämmiin läsnä työn lähtökohdissa. Hankkeen aineistovalinnoissa ei oikaistu em. yhteispohjoismaisen arviointihankkeen tavoin suoraan välillisiä aineistoja

hyödyntäen meta-arviointiin, vaan aineisto koottiin ja käsiteltiin alusta asti ohjelmien hanketasoa myöten.

Koska arviointitapauksen pääkohde oli kattava ESR-viitekehys, muodostui arviointi lopulta hyvinkin kokoavaksi. Suurin haaste oli muodostaa läpensä projektoituneesta ja fragmentoituneesta arviointikohteesta kokoa- via arviointijohtopäätöksiä ja suosituksia. Lopulta tilaajakaan ei vaatinut tai odottanut tehdyn laajuista ja syvää kokonaistarkastelua, vaan olisi tyytynyt joihinkin pintapuolisempiin läpileikkausesimerkkeihin. Lisäksi tilaajalla ei vaikuttanut olleen oikein valmiuksiakaan tai keinoja ottaa vastaan ja käsitellä työn tuottamia monitasoisia (projektitaso, ohjelmataso ja viitekehystaso) arviointituloksia.

Kaiken kaikkiaan tämä arviointitapaus edusti parhaimmillaan sellaista alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointia, jossa yhdistyivät temaattinen ja kokoava arviointi siten, ettei kumpikaan lähestymistapa jäänyt toisen varjoon.

Tapaus 5: Kaavoitukseen osallistumisen seuranta ja arviointi

Avoin tiedottaminen, osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ja suunnittelun vuorovaikutteisuus ovat maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä tavoitteita. Niiden toteutumisen seuranta on tärkeä osa lain toimivuuden ja vaikutusten seurantaa. Myös eduskunta on edellyttänyt, että maankäyttö- ja rakennuslain toimenpanon seurannassa kiinnitetään huomiota osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia koskevien säännösten toimivuuteen sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittymiseen (PeVL 38/1998).

Osallistumisen seuranta ja arviointi -hanke (OSSE) käynnistyi syksyllä 2000. Hankkeelle asetettiin tällöin kahtalaiset tavoitteet. Ensiksi siinä tuli kehittää ympäristöministeriön käyttöön menetelmiä, joita käyttäen voidaan seurata osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittymistä kaavoituksessa pitkällä aikavälillä. Erityisesti haluttiin tietää, olisiko seurantaan kehitettävissä barometrin kaltainen tiedonkeruumenetelmä, osallistumisbarometri. Toisena tavoitteena oli tuottaa tietoa maankäyttö- ja rakennuslain toimenpanovaiheen seurantaan. Tätä varten seurattiin yhdeksää erityyppistä kaavaprosessia. Seurannan tuloksia julkaistiin jo OSSE-hankkeen väliraportissa (Roininen & Wallin 2002) keväällä 2002. Kaavaprosessien seurantaa jatkettiin aina vuoteen 2005.

Arviointitapauksen loppuraportissa (Roininen ym. 2003) esitettiin hankkeessa kehitetty osallistumisen seurannan ja arvioinnin viitekehys ja siihen liittyvä metodologia. Lisäksi tehtiin ehdotus seurannan ja arvioinnin järjestämisen edellyttämistä jatkotoimista. Niitä ovat muun muassa osallistumisen seuranta- ja arviointitiedon käyttäjien ja heidän tietotarpeensa

tarkentaminen, seuranta- ja arviointikriteerien ja indikaattorien tarkistaminen sekä Kaavoituksen seurannan tietojärjestelmän (KATSE) ja Asukasbarometrin (Strandell 1999) käytön selvittäminen tiedonkeruun menetelmänä. Yksi kehittämishankkeen tuloksista oli, että osallistumisen seurannassa ja arvioinnissa tarvitaan monipuolisia tiedonkeruumenetelmiä. Sitä ei voida perustaa yksinomaan barometrin varaan.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Edellä kuvatun ESR-arviointitapauksen tavoin myös tämän arvioinnin ontologis-epistemologiset lähtöoletukset olivat varsin positivistisia. Arviointi tehtiin uuden Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) valtakunnallisiin seurantatarpeisiin, eikä arvioinnin toimeksiantoon liitetty valtakunnallisen lainsäädäntövastuullisen viranomaisen toimintaa tukevien tavoitteiden ohella laajempia, esimerkiksi ruohonjuuritason, tavoitteita. Arviointi johti omalta osaltaan kaavoitukseen osallistumisen seurannan ja arvioinnin jäsentymiseen osana valtakunnallista MRL:n seurantaa ja arviointia, joihinkin jatkohankkeisiin sekä arvioijien laatimaan ehdotukseen kaavoitukseen osallistumisen seurannan ja arvioinnin valtakunnallisesta järjestämisestä.

Maantieteellinen arviointikonteksti oli valtakunnallinen ja sisällöllinen konteksti rakentui maankäytön suunnittelun, erityisesti kaavoituksen pohjalle. Teoreettiseen viitekehykseen kuului prosessiteoreettinen näkökulma (kaavoitusprosessit), juridinen näkökulma (MRL) ja osallistumis- ja vuorovaikutusteoreettinen tutkimus (kommunikatiivinen suunnittelu). Arviointistrategiaan kuului tapaustutkimuksin tuotetun arviointitiedon yleistäminen valtakunnallisiksi suosituksiksi.

Arvioinnilla oli suora yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin 1) tilaajan ja 2) välillisesti MRL:n seurantaorganisaation kautta. Arvioijat kokivat, että tilaaja otti varsin suuret valtuudet ”muokata” sisältöä omista näkökulmistaan käsin. Toimeksiantoa jatkettaessa tilaaja myös katsoi tarpeelliseksi kirjata uusittavaan toimeksiantosopimukseen, että tilaajalla on oikeus puuttua arviointitulosten sisältöön konsultoimalla arvioitsijoita.

Lähestymistavaltaan arviointi edusti temaattista toiminta-alakohtaista arviointia (kaavoitus). Arvioinnin aihepiireinä olivat maankäyttö, lainsäädäntö ja kansalaisten osallistuminen. Arvioinnin konkreettisina kohteina olivat eritasoiset kaavat (asema-, yleis- ja maakuntakaavat) sekä kansalaisten osallistuminen ja osallistumismahdollisuudet kaavoitusprosesseihin. Arviointiprosessina tapaus oli ajallisesti pitkä ja osin katkonainen. Työn tilaaja odotti arvioijien säännöllistä raportointia ja oli sitoutunut ohjaamaan prosessin kulkua varsin aktiivisesti.

Arviointimenetelminä olivat tapaustutkimuksiin pohjautuvat asiakirjojen sisällönanalyysit, kyselyt, teemahaastattelut, työpajat ja ohjausryhmän Jyry-menetelmä. Menetelmien soveltuvuus alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin oli ko. tapauksessa kohtalainen. Eri näkökulmia ja osapuolia edustavia tahoja olisi pitänyt saada laajemmin yhteisiin ryhmähaastatteluihin ja työpajoihin.

*Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät
sekä eheyttämisyrittämykset*

Tämä tapaus oli useiden muiden tapausten lailla osoitus arviointitoiminnan fragmentoitumisesta toiminta-aloittain (kaavoitus) tutkimussuuntauskohdittaisesti (osallistumisen arviointi). Tapaus vaati varsin syvää erityisosaaamista myös substanssikohteestaan. Tällä tapauksella oli paljon yhteistä liikennepolitiikan toiminta-alakohtaisen arviointitapauksen kanssa. Kummassakaan ei ollut toimeksiantona pyrkimystä sovittaa muiden rinnakkaissektoreiden arviointituloksia yhteen.

Yhtenä tapauksen tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia muodostaa kokonaisvaltainen valtakunnallinen kaavoitukseen osallistumisen seuranta- ja arviointimenetelmä (barometri). Tällaisen yhden kattavan menetelmän muodostaminen todettiin mahdottomaksi, mikä saattaa johtua osaltaan alan sisäisestäkin pitkälle fragmentoituneisuudesta ja hierarkisoituneesta toimintarakenteesta. Vaikkei kokoava osallistumisbarometri ollutkaan mahdollinen, onnistuttiin luomaan kokoava seurannan ja arvioinnin viitekehys kaavoitukseen osallistumisen seuranta- ja arviointia varten (Roininen ym. 2003).

Tapaus 6: Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman 3. toimintalinjan arviointi

Vuosina 2000–2006 toteutetussa Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmassa kohdennettiin huomattavia EU:n rakennerahastojen varoja Etelä-Suomen alueelle. Tavoite 2 -ohjelma oli luonteeltaan kehittämissuunnitelma, joka oli suunnattu rakenteellisista ongelmista kärsivien alueiden kehittämiseen. Etelä-Suomen tavoite 2 -alueita oli Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnissa.

Ohjelman väliarviointi oli keino parantaa ohjelmatyön laatua ja tarkoituksenmukaisuutta. Väliarviointityön päämääränä oli arvioida eri tukimuotojen käytöstä saatuja alustavia tuloksia sekä tunnistaa, mitä muutoksia ohjelmatyössä on tarpeen tehdä alkuperäisten tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. Luonteensa mukaisesti väliarviointi tähtäsi siihen,

että ohjelman mahdolliset muutostarpeet tunnistettiin riittävän ajoissa. Arvioinnin tuloksilla oli siten keskeinen merkitys ohjelman loppukauden resursointiin.

Arvioinnissa haettiin toimeksiannon mukaisesti vastauksia seuraaviin ohjelman tavoitteita ja strategioita koskeviin kysymyksiin:

- Olivatko ohjelman tavoitteet ja strategia edelleen ajankohtaisia, toimivia ja johdonmukaisia?
- Miten ohjelma oli toteutunut suhteessa asetettuihin tavoitteisiin?
- Miten ohjelman horisontaaliset tavoitteet olivat toteutuneet kokonaisuutena ja oliko niiden toteuttamisen välillä eroja?

Ohjelman teknisen toteutuksen arvioinnissa vastattiin ohjelman toimeenpanoon liittyviin arviointitehtäviin:

- Oliko ohjelman seurantarjestelmä ja toteuttaminen asianmukaista?
- Olivatko indikaattorit sekä niiden tavoitetasot tarkoituksenmukaisia?
- Antoivatko ohjelman suoritusvarausta koskevien indikaattorien tulokset oikean kuvan ohjelman tavoitteiden toteutumisesta kokonaisuudessaan?

Arviointikysymyksiä tarkasteltiin läpäisevästi kaikkien toimintalinjojen näkökulmasta. Horisontaalisten teemojen tarkastelu liitettiin kaikkiin arviointitehtävän osa-alueisiin. Ohjelmatason arviointi suoritettiin toimintalinjakohdaisesti, arviointiteemoittain ja alueellisesti tulkittujen arviointitulosten pohjalta. Tavoitteena oli tuottaa mahdollisimman käytännöllistä ja välittömästi hyödynnettävää tietoa eri käyttäjätahoille.

Toimintalinjan 3. arviointi kohdistui Etelä-Suomen yhdyskuntien toimivuuden ja viihtyisyyden kehittämiseen.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Ohjelmakauden väliarviointi tehtiin lähtökohdaisesti EU:n rakennerahastosäädösten vaatimusten täyttämiseksi, joten ontologis–epistemologinen alkuasetelma muistutti muita EU:n alue- ja rakennerahasto-arviointeja. Arviointi johti kuitenkin perinteisesti odotettua aktiivisempaan toimintaan. Väliarvioinnin suositukset johtivat useisiin ohjelmatyötä korjaaviin toimenpiteisiin, ja joiden toteutumisesta tilaaja päätti teettää myös seurantamielessä ajantasausarvioinnin, vaikka EU:n rakennerahastosäädökset eivät sellaista edellyttäneetkään.

Arvioinnin maantieteellinen konteksti muodostui tavoite 2 -ohjelman toiminta-alueesta ja sisäinen konteksti näiden alueiden kehittyminen-problematiikasta. Arvioinnin teoreettinen viitekehys jäi varsin pintapuoliseksi. Sitä leimasi kehittämisarvioinnin kaltainen pragmaattinen pyrkimys tuottaa kehittämissuosituksia ohjelman jatkotoimenpiteitä ajatellen.

Arviointiasetus oli monitasoinen, arvioinnit ulotettiin ohjelman hanke- tasolle ja toimintalinjatasolle.

Arvioinnilla oli suora yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin 1) tilaajan muodostaman ohjausryhmän ja 2) tilaajan johtaman ohjelman seurantakomitean kautta. Jälkimmäisessä oli edustus myös poliittisilla organisaatioilla. Tässä arviointitapauksessa tilaaja ei pyrkinyt puuttumaan juurikaan arviointitulosten sisältöön, vaan vaikutti tiedostaneen hyvin ulkopuolisen arvioinnin toimeksiannon ja oman riskinsä jäävyteen.

Lähestymistapana oli periaatteessa temaattinen toiminta-alakohtainen arviointi (yhdyskuntien toimivuus ja viihtyisyys), mutta koska yhdyskuntien toimivuus ja viihtyisyys ovat hyvin vaikeasti määrittyviä käsitteitä, eivätkä selkeärajoja toiminta-aloja, oli arvioijien tehtävä suuri työ ko. käsitteiden määrittelemisessä. Siinä käytettiin useita mahdollisia määritelmiiä kokoavaa lähestymistapaa.

Arvioinnin aihepiirit liittyivät EU:n alue- ja rakennepoliittikkaan ja sen lukuisiin toiminta-aloihin (infrastruktuuri, sosiaaliset hankkeet jne.). Konkreettisina arviointikohteina olivat ohjelman tuottamat hankkeet sekä niiden toimintatavat ja tulokset osana ohjelman tavoitteita ja strategioita.

Arviointiprosessi oli vuorovaikutuksellisesti varsin väljä ja arvioijien muotoiltavissa. Tämä tarkoitti myös em. yhdyskuntien toimivuuden ja viihtyisyyden käsitteiden määrittelyvapautta. Tilaaja ei edellyttänyt tiivistä yhteydenpitoa, mutta sitäkin valmiimpaa raportointia sovittujen tapaamisten yhteydessä.

Konkreettisina arviointimenetelminä olivat käytössä viranomaisrekistereiden analyysit, dokumenttien sisällönanalyysit, internetpohjainen kysely ja teemahaastattelut. Menetelmät soveltuivat alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin ko. tapauksessa tyydyttävästi. Viranomaisrekisterien heikko luotettavuus laski niiden käyttöarvoa ja vuorovaikutteisia arviointitapoja olisi pitänyt käyttää laajemmin.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämisspyrkimykset

Tapauksen tausta liittyi muiden EU:n alue- ja rakennepoliittisten arviointitapausten tavoin hyvin sektorikohtaiseen toimeksiantoon ja hierarkkiseen aineistoon. Näin ollen tämäkin tapaus heijasti fragmentoitunutta alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoimintaa.

Tässäkin tapauksessa lähestymistapa muotoutui työn edetessä kokoa- vaksi. Siihen johti arviointikohteen moninainen, osin osiensa välinen ristiriitainenkin substanssi (yhdyskuntien toimivuus ja viihtyisyys) sekä arviointi- tasojen hierarkkinen moninaisuus (hanketaso, ohjelmataso, politiikkataso).

Tapaus 7: Itä-Suomen Innovatiiviset toimet -ohjelman arviointi

Ohjelma toteutettiin Itä-Suomen neljässä maakunnassa vuosina 2002–2004. Sen kokonaiskustannukset olivat noin 3,75 miljoonaa euroa. Ohjelman tavoitteena oli alueellisen innovaatioympäristön kehittäminen luonnonvara-pohjaisen tuotannon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintalinjoilla.

Arviointi (Roininen ym. 2005) kohdistui sekä ohjelmasta rahoitettuihin 12 pilottihankkeeseen että itse ohjelman toteutumiseen ja sen tuloksiin. Metodisesti arviointi perustui hankkeen aikana kehitettyyn laajaan seuranta- ja arviointijärjestelmään, johon sisältyi pilottien itsearviointia, kriteeripohjaista laadullista ja määrällistä arviointia portfoliomenetelmällä ja asiakirja-analyysien sekä pilottien haastatteluja, tapaamisia ja ohjausta. Pilottien arviointi loi pohjan ohjelma-arvioinnille.

Kaikki pilotit pystyivät tuottamaan innovatiivisia ratkaisuja lähtökoh-
taongelmiinsa. Innovaatioiden hyödyntämiseen tähtäävät prosessit eivät
ehtineet toimeenpanon tasolle lyhyenä ohjelma-aikana. Osa piloteista jat-
koi toimintaansa ohjelman loputtua muun rahoituksen turvin. Ohjelman
aikana syntyi pilottien ja ulkopuolisten tahojen keskinäistä verkottumista,
mutta suhteellisen niukasti pilottien välisiä verkostoja.

Ohjelma loi ja vahvisti itäsuomalaisten toimijoiden keskinäistä yhteis-
toimintaa. Se tuotti toimintakelpoisia sosiaali- ja terveydenhuollon verkos-
topalveluja sekä paikallista tuotantoa palvelevia, internetpohjaisia materi-
aalipörssejä. Ohjelman vaikutuksia aluekehitykseen oli arvioinnin aikana
aikaista arvioida, sillä nuo vaikutukset tulevat näkyviin vasta myöhemmin.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Arvioinnin ontologis–epistemologinen alkuasetelma oli muiden EU-arvi-
ointien tavoin positivistinen. Tämäkin arviointi tehtiin ensisijassa EU:n
rakennerahastosäädösten edellytysten täyttämiseksi. Tilajalla oli kuitenkin
ESR-arviointitapauksen tavoin syvempi käsitys arviointien mahdol-
lisuuksista myös konsultoivana kehittämisarviointina, mikä näkyi työn
toimeksiannossa.

Arviointi johti omalta osaltaan ohjelman jatkorahoituksen saamiseen,
sillä arvioinnin tilaaja hyödynsi jatkorahoitushakemuksessaan näkyvästi
arvioinnin loppuraporttia.

Maantieteellinen arviointikonteksti kattoi Itä-Suomen neljä maakuntaa.
Sisällöllinen konteksti muodostui EU:n alue- ja rakennepolitiikasta sekä
innovaatiopolitiikasta.

Itä-Suomen innovatiiviset toimet -ohjelman ohjelmateoria nojasi pilotti-
hankkeiden tuottaman lisäarvoon. Arvioinnin teoreettiseen viitekehykseen

sisältyi verkostomaisen innovaatioihin pohjautuvan aluekehityksen tutkimus ja konsultoivan kehittämisarvioinnin näkökulma. Arviointiasetelmana käytettiin pilottihankkeiden kautta tapahtuvaa ohjelman kokonaisarviointia.

Arvioinnilla oli heikohko yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin, sillä tilaaja ei katsonut tarpeelliseksi arvioijien tiivistä vuorovaikutusta ohjelman alueellisen ohjausryhmän (maakuntien liitot) ja ohjelman kansallisen ohjausryhmän (SM) kanssa, vaan halusi pikemminkin toimia välittäjänä arvioijien ja ohjausryhmien välillä. Arvioijien ja ohjausryhmien välit jäivät varsin etäisiksi, mikä aikaansai useita väärinkäsityksiä, jotka olisi ollut ratkaistavissa tiiviimmällä ohjausryhmien ja arvioijien yhteistyöllä.

Arvioinnin lähestymistavassa yhdistyi temaattinen toiminta-ala- ja tutkimussuuntauskohtainen konsultoiva kehittämisarviointi. Arvioinnin aihepiirit kattoivat alueellisen innovaatiopolitiikan, luonnonvarapolitiikan ja sosiaali- ja terveyspolitiikan. Konkreettisina arviointikohteina olivat pilottihankkeet, jotka toimivat luonnonvaratuotannon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla. Kaksi erilaista kohdealaa oli vaikeasti sovitettavissa yhteen.

Arviointiprosessin vuorovaikutteisuus kasvoi jälkimmäisenä hankevuonna tilaajan koordinaattorin vaihduttua. Arviointimenetelminä käytettiin pilottihankkeisiin pohjautuvaa seuranta- ja arviointijärjestelmää, johon sisältyi pilottien itsearviointin konsultointia, kriteeripohjaista laadullista ja määrällistä arviointia portfoliomenetelmin ja asiakirja-analyysin sekä pilottien haastatteluita, tapaamisia ja ohjausta. Menetelmien soveltuvuus oli alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kannalta ko. tapauksessa varsin hyvä. Vuorovaikutteiset menetelmät olisi ollut kuitenkin hyvä aloittaa heti hankkeen alkaessa.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämispyrkimykset

Muiden EU-ohjelmatapausten tavoin tässäkin tapauksessa arvioinnin alkuasetelma oli varsin fragmentoitunut ja toiminta-alakohtainen (luonnonvara- ja sosiaali- ja terveysala).

Toisaalta ohjelman pyrkimys toiminta-alojensa innovaatioiden kokonaisvaltaiseen alueelliseen tarkasteluun ja kehittämiseen toi siihen kokoaivan sävyn. Myös alueellisten innovaatioympäristöjen kokonaisvaltainen luonne ja arvioinnin pilotointimenettely (evolutionaarinen lähestymistapa) liittivät tapauksen arvioinnin kokoavaan näkökulmaan.

Tapaus 8: Maakuntasuunnitelmien analyysi

Maakuntasuunnitelmat ovat uusi väline maakuntien kehittämisen keinovalikoimassa. Maakuntasuunnitelmien analysoinnin tavoitteena oli tarkastella ja vertailla suunnitelmien keskeisiä sisältöjä sekä niissä esitettäviä maakunnallisia voimavaroja, toimintaympäristön muutostekijöitä, kehittämislinjauksia ja kehittämisarvoja. Analyysi oli ulkopuolisten tutkijoiden muodostama kuva suunnitelmista. Analyysiä ohjasi kaksi toimeksiantossa asetettua teemaa: aluerakenteen sekä elinkeinoelämän ja osaamisen kehittämislinjaukset.

Kahdella analysoidulla teemalla osoittautui olevan maakuntasuunnitelmissa hierarkkinen riippuvuussuhde. Aluerakenne nähdään pääasiassa elinkeinoelämän ja osaamisen vahvistamisen olemassa olevana peruslähtökohdaksi. Tämä viestii siitä, ettei aluerakennetta mielletä yhtä usein strategisen kehittämisen kohteeksi kuin elinkeinoelämän tai osaamisen vahvistamista.

Suunnitelmien taustalla olevat kehittämislinjaukset ja -arvot osoittautuivat varsin yhtenäisiksi. Taloudellinen kilpailukyky ja elinkeinoelämän edellytysten turvaaminen osaamisrakenteita vahvistamalla yhdistivät useimpia maakuntia. Maakuntasuunnitelmissa painotettiin erityisesti oppi- ja tutkimuslaitosten keskinäistä verkostoitumista ja niiden erityisosaamisen hyödyntämistä elinkeinoelämän kehittämisessä. Yhteiseksi osoittautui myös käsitys maakuntien ulkoisen toimintaympäristön muutoksista.

Maakuntien omaehtoinen profiloituminen osoittautui odotettua vähäisemmäksi. Profiloituminen tapahtui maakunnallisten ja kaupunkikeskuskohtaisten kehittämislinjausten pohjalta. Valtakunnallisesti oli erotettavissa monipuolisen tuotannon ja korkean teknologian alueita, spesifien osaamisalojen, kuten hyvinvointiteknologian, kulttuuri-, matkailu- ja logistiikkaosaamisen alueita, vahvoja perinteisen tuotannonalojen alueita sekä venäjäosaamisen ja kauttakulkuun suuntautuvia alueita.

Vaikka maakunnat painottavat kehittämistyössään verkostoitumista sekä ylimatekunnallista ja seudullista yhteistyötä osoittautui alueelliseen työnjakoon liittyvien tavoitteiden ja tarkennettujen strategioiden esittäminen harvinaiseksi. Varsinaista ylimatekunnallista ja suuralueittaista yhteistyötä tehdään eniten osaamisen vahvistamisessa.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Arviointi tehtiin tilaajan tietotarpeiden vuoksi, eli arviointi oli niin sanottua tiedontuotantoarviointia. Arvioinnin tilaajalla oli ennakkoon käsitys siitä, millaisiin tuloksiin analyysi päättyy ja kyse oli pitkälti tilaajan

ennakkokäsitysten vahvistamisesta. Tilaajalla oli siis ontologisessa mielessä ennakkokäsitys arviointikohteen tilasta ja sen arvioinnin mahdollisesti tuottamasta arviointitiedosta (epistemologia). Valmistuttuaan arviointi johti osin jo ennalta päätettyihin jatkoselvityksiin.

Arvioinnin maantieteellinen konteksti muodostui Suomen maakunnista ja sisällöllinen konteksti maakuntasuunnitelmien sisällöistä. Teoreettinen viitekehys rakentui maakuntaliittojen laatimien aluerakennesuunnitelmien sekä elinkeinoelämän ja osaamisen kehittämislinjausten pohjalle. Arviointiasetelma oli kaksiosainen. Siihen sisältyi yksittäisten maakuntasuunnitelmien sisällönanalyysi ja niistä koottu valtakunnallinen kehityskuva.

Arvioinnilla oli yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin useamman ministeriön muodostaman ohjausryhmän ja maakuntaliittojen edustajien muodostaman seurantaryhmän välityksellä. Yhteyttä ei voi kuitenkaan kuvata kovin tiiviiksi. Arvioinnin näkökulmat ja lähestymistavat määrättiin varsin tiukasti ennalta tilaajan toimesta, joten arvioijille jäi hyvin vähän tulkintavapauksia. Siten tilaaja otti arviointiprosessissa portinvartijan roolin.

Lähestymistavaltaan arviointia voi kuvata kvasiarvioivaksi (arviointitutkimuksen lähestymistavat olivat vain analyysin apuna). Tämä oli ainoa kvasiarvioiva tapaus, muut tapaukset olivat joko temaattisia tai kokoavia. Vaikutti siltä, että tilaaja halusi tietoisesti välttää ulkopuolisten arvioijien arvottavaa lähestymistapaa, ja halusi pitää toimeksiannon mahdollisimman selvitysluonteisena analyysinä. Tämä saattoi johtua maakuntasuunnitelmien arasta poliittisesta luonteesta ja maakuntaliittojen roolista edunajorganisaatioina. Konkreettisesti tämä tuli esille esimerkiksi joidenkin maakunnallisten kehityskäytävien nostamisessa (tai nostamatta jättämisessä) valtakunnalliselle kehityskartalle, jolla arvioijat kuvasivat suunnitelmista muodostuvaa aluerakenteellista kokonaiskuvaa.

Arvioinnin aihepiirit liittyivät aluerakennepoliikkaan, elinkeinopoliikkaan ja osaamisjärjestelmiin. Konkreettisine arviointikohteina olivat maakuntasuunnitelma-asiakirjat, ja niissä esitetyt fyysisen aluerakenteen sekä elinkeino- ja osaamislinjausten suunnitelmat.

Arviointiprosessi painottui luonteeltaan arvioijien ja tilaajan edustajan kahdenkeskisiin neuvonpitoihin. Laajempia ohjausryhmätapaamisia oli vain muutama. Kahdenkeskinen neuvonpito hoidettiin varsin usein puhelimitse tai sähköpostitse.

Arviointimenetelmänä oli maakuntasuunnitelma-asiakirjojen sisällönanalyysi. Menetelmä toimi kohtalaisesti, mutta menetelmäkirjoa olisi pitänyt laajentaa sisällönanalyysistä muitakin menetelmiä kattavaksi. Nyt toimeksiannon rajaus ei sallinut sitä.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämispyrkimykset

Tilaaajalla oli lähtökohtaisesti tarve kokoavan kuvan muodostamiseen toiminta-alaltaan (kattaen laaja-alaisesti myös rinnakkaisaloja). Kokoavaa pyrkimystä heijasti myös alueellinen kattavuus, tilaaajalla ei ollut tarvetta yksittäisiin maakunnallisiin tapaustutkimuksiin vaan tarve kaikista maakunnista muodostuvaan integroituun valtakunnalliseen kokonaiskuvaan.

Toisaalta tilaaajalla oli jo ennalta hypoteesi tuosta kokonaiskuvasta. Tilaaaja myös ohjasi toimeksiantoa sen mukaisesti työn edetessä kokoavasta temaattisempaan suuntaan. Tämä tarkoitti sitä, että tilaaajan kiinnostus kulminoitui työn edetessä joihinkin osakokonaisuuksiin enemmän kuin toisiin tai niiden välisiin suhteisiin. Siten arvioijat eivät päässeet määrittelemään kokonaisuutta omasta näkökulmastaan ja analyysin tuottamin tiedoin.

Tapaus 9: Yliopistojen ”kolmannen tehtävän” arviointi

Teknillisen korkeakoulun kahden erillislaitoksen, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) ja Koulutuskeskus Dipolin (TKK Dipoli), vuonna 2005 käynnistyneen yhteisen kehittämishankkeen tavoitteina oli selvittää, miten yliopistoille ja korkeakouluille uudessa yliopistolaissa säädetty kolmas tehtävä (yhteiskunnallinen ja alueellinen vaikuttavuus) on ymmärretty YTK:n ja TKK Dipolin henkilökuntien sekä yksiköiden sidosryhmien piirissä sekä miten onnistuneesti ko. yksiköt ovat vastanneet kolmannen tehtävän haasteisiin. Lisäksi tavoitteena oli kehittää yksiköiden käyttöön arviointikehikko, jolla on mahdollista seurata ja arvioida kolmannen tehtävän toteutumista tulevaisuudessa.

Kehittämishankkeen tavoitteita toteutettiin kokonaisvaltaisen arviointitutkimuksen metodein. Kehitetty arviointikehikko muodostettiin monitahoarvioinnin perustalle, eli siihen sisällytettiin sekä yksiköiden sisäiset itsearviointinäkökulmat että yksiköiden ulkopuoliset sidosryhmä- ja näkökulmat. Konkreettisiin arviointimenetelmiin kuuluivat henkilökuntien aivoriihet, sisäinen portfolioarviointi, internetpohjainen sidosryhmäkysely ja sidosryhmien teemahaastattelut. Loppuraportissa (Roininen ym. 2005) esitettiin myös hankkeen aikana kertyneitä ideoita arviointikehikon jatkokehittämiselle.

Arviointikehikon ydin eli arviointikriteerit muotoiltiin luonteensa puolesta erilaisiksi tarve-, tavoite-, tuotos-, toiminto-, tulos- ja vaikutuskriteereiksi. Esimerkiksi tarvetta ja tavoitetta kartoitettiin yksiköiden yhteiskunnalliseen arvopohjaan sekä osaamistarpeiden ennakointiin liittyvillä kriteereillä. Vastaavasti tuotokset ja toiminnot konkretisoituivat kriteereinä, joilla mitattiin yhteiskunnallista keskustelua ja alueellista

kehittämistä tukevan tiedon tuottamista, yhteiskunnallista näkyvyyttä ja alueellista kehittämistä koskevan tietämyksen välittämistä, vuorovaikutusta ja yhteistyötä ympäröivän yhteiskunnan ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa sekä toimintaa yhteiskunnan kehittämiseksi.

Tulokset ja vaikutukset heijastuivat puolestaan kriteereissä, joilla kartoitettiin osaamisen ja työllisyyden tukemista, uuden tietämyksen välittämistä, koulutuksellista tukea alueelliselle kehittämiselle, koulutuksen alueellista yhteistyötä ja verkottamista sekä suorien alueellisten vaikutusten tuottamista. Lopullinen yksiköiden vaikuttavuustulkinta vaati sekä edellä mainittujen yhteistulkintaa että niiden peilaamista yksiköiden strategioihin.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Arviointi käynnistyi yliopistohenkilökunnan (YTK:n tutkijat) mielenkiinnosta syventää omaan työhön liittyvää tietoa, osaamista ja itsereflektiota. Ontologis–epistemologisessa mielessä YTK:n tutkijoilla oli ennakkokäsitys, että oman kolmannen tehtävän systemaattinen arviointi voisi syventää tietoutta omasta työstä ja tuottaa relevantteja kehittämisideoita. Käynnistyttyään arviointi sai myös muita motiiveja, esimerkiksi YTK:n ja koko TKK:n strategisen johtamisen tietotarpeet. Arvioinnista seurasi YTK:lla useita strategisia ja konkreettisia kehittämistoimia sekä näitä käynnistäneitä suunnitelmia.

Arviointi suoritettiin yliopistopoliittisessa kontekstissa, johon sisältyi yliopistojen yhteiskunnallinen ja alueellinen vaikuttavuus. Jälkimmäinen kytki arvioinnin aluesuunnittelun arvioinniksi. Yliopistot ovat merkittäviä aluekehitystoimijoita.

Teoreettisessa viitekehyksessä yhdistyivät uuden yliopistolainsäädännön osoittamat odotukset ja vaikuttavuusteoreettinen arviointitutkimus. Arviointiasetelma rakentui monitahoarvioinnin pohjalle. Asetelmaan sisältyi itse- ja sidosryhmäarviointi.

Alkuvaiheessa arviointia ohjattiin varsin tiukasti korkeakoulun ja laitoksen johdon toimesta, mutta vähitellen ohjaus väheni ja arvioijien liikkumavara kasvoi. Alkuvaiheessa vaikutti siltä, että ohjausryhmä halusi hoputtaa hanketta ja esittää näkemyksiään johtopäätöksiksi jo ennen kuin arviointia oli päästy edes aloittamaan.

Lähestymistapana oli temaattinen toiminta-ala- ja tutkimussuuntainen (vaikuttavuusarviointi) arviointi. Arvioinnin aihepiiri liittyi yliopistojen rooliin alueellisina vaikuttajina ja aluekehityksen tuottajina. Konkreettisine arviointikohteina olivat henkilökunnan ja sidosryhmien mielikuvat ja arviot kolmannen tehtävän toteutumisesta. Arviointikriteerit kattoivat

vaikuttavuuden monipuolisesti abstrakteista kehittämisarvoista lähtien aina konkreettiseen työllistävyteen.

Arviointiprosessi muotoutui hankkeen aikana. Aluksi siihen sisältyi varsin virrallisuusluontoisia kokouskäytäntöjä, mutta viimeistään toisena hankevuonna pääpainon sai kahden yksikön henkilökunnista muodostetun yhteistyöryhmän epävirallinen yhteydenpito.

Arviointimenetelminä olivat arviointikehikkoon perustuvat kirjallisuuskatsaus, henkilökuntien aivoriihet, sisäinen portfolioarviointi, internet-pohjainen sidosryhmäkysely, sidosryhmien teemahaastattelut sekä kahden yksikön välinen benchmarking. Menetelmät soveltuivat ko. tapaukseen hyvin, joskin osallistavat menetelmät eivät onnistuneet tavoittamaan toivotun suuruista henkilökuntaa.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämissyrkimykset

Tapausta voi kuvata useiden muiden tapausten lailla toiminta-ala- ja tutkimussuuntauskohtaiseksi arvioinniksi, mikä muuttui kokoavaan suuntaan edetessään. Tällä tarkoitetaan, että arvioinnin lähtöasetelma oli varsin temaattinen, mutta lähestymistapa muotoutui hankkeen aikana kokoavaksi. Lisäksi lähtökohta, yliopistojen yhteiskunnallinen ja alueellinen vaikuttavuus, rajattiin jo alusta alkaen poikkeuksellisen laaja-alaisesti (arvoista lähtien aina työllisyyteen). Valtaosa aiemmista arvioinneista on rajannut aihepiirin paljon tiukemmin.

Tapaus 10: WomenIT-hankkeen arviointi

WomenIT (Women in Industry and Technology) -koulutus-, kehittämis- ja tutkimushanke oli Oulun yliopiston Kajaanin yliopistokeskuksen koordinoima ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) Equal-yhteisöaloiteohjelmasta rahoitettu kumppanuushanke. Hanke alkoi loppuvuodesta 2001 ja se päättyi keväällä 2006. WomenIT:n tavoitteina oli: 1) Lisätä naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia työ- ja koulutusmarkkinoilla, 2) Tukea tyttöjen ja naisten teknologia- ja teollisuusalojen ammatinvalintaa sekä edistää heidän työllistymistään työvoimapulasta kärsiville IT-, teollisuus- ja muille teknologia-aloille, 3) Laajentaa naisten ja miesten ammatinvalintamahdollisuuksia sekä 4) Vaikuttaa niihin rakenteisiin, jotka aiheuttavat sukupuolten välistä epätasa-arvoa koulutuksessa ja työelämässä. Hankkeen kokonaisbudjetti oli reilu kolme miljoonaa euroa. Hankkeen toiminta-alueena olivat Kainuun, Oulun ja Raahen seutukunnat, joiden lisäksi Lappeenrantaan sijoittui yksi alaprojekti.

WomenIT-hankkeen loppuarvioinnin (Roininen ym. 2005) tavoitteena oli arvioida hankkeen synnyttämiä tyttöjen ja naisten koulutus- ja työelämävalintoihin liittyviä käytäntöjä ja niiden juurtumista toimijaorganisaatioihin. Lisäksi loppuarvioinnissa tuotettiin johtopäätöksiä hyvien käytäntöjen juurtumista edistävistä ja heikentävistä rakenteellisista tekijöistä sekä konkreettista tietoa hankkeeseen osallistuneiden tyttöjen ja naisten koulutus- ja työelämävalinnoista. Hankkeen kansainvälinen osuus ei kuulunut loppuarviointiin. Siitä tehtiin erillinen arviointi.

Arviointia ohjaava viitekehys muodostui näkökulmista, jotka liittyvät 1) EU:n rakennepolitiikan pääperiaatteisiin kuuluvaan tasa-arvoperiaatteeeseen, 2) koulutus- ja työelämän segregaatiota purkavaan Equal-ohjelman hanketoimintaan sekä 3) tasa-arvoarvioinnin piirissä kehitettyihin valtavirtaistamisen ja juurruttamisen arviointimenetelmiin. Arvioinnissa käytettiin sekä määrällisiä että laadullisia aineistoja ja menetelmiä. Arviointimenetelmiin kuuluivat dokumenttien sisällönanalyysit, alaprojektikysely, teemahaastattelut ja oppimiskahvilat.

Tehdyn arvioinnin mukaan hanke saavutti kolme hankkeelta odotettua tulosta erittäin hyvin (”uudet sukupuolisensitiiviset opetussisällöt ja -menetelmät sekä opetussuunnitelmiin liittyvät toimenpide-ehdotukset”), hyvin (”uudet sukupuolisensitiiviset ammatinvalinta-, ohjaus- ja rekrytointimallit”) sekä kohtalaisesti (työpaikkojen tasa-arvosuunnitteluun laajentunut ”uudet mallit työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen”). Kahden hankkeelta odotetun tuloksen arviointi oli osin ennenaikaista. Niitä olivat ”naisten eteneminen teknisille aloille” ja ”lisää yrityksiä, työvoimaa ja osajia teollisuus ja teknologia aloille”.

Jo arvioinnin aikana nähtävissä olevina rakenteellisina muutoksina pidettiin myös sitä, että hanke sai käyntiin laajalle levinneen tasa-arvon valtavirtaistamisprosessin työelämä- sekä kasvatus- ja koulutussektoreilla. Jatkuessaan valtavirtaistamisprosessi saattaa tuottaa merkittäviä tuloksia. Toiseksi hanke nosti esille peruskoulujen opetussuunnitelmien rakenteellisia heikkouksia sukupuolisensitiivisen kasvatus- ja koulutusidean näkökulmasta. Hanke osoitti, että peruskoulujen opetussuunnitelmien rakenteet mahdollistavat heikosti sukupuolisensitiivisen kasvatuksen ja koulutuksen. Kolmanneksi hanke oli osaltaan merkittävästi vaikuttamassa siihen, että Suomeen perustettiin 21.11.2005 valtakunnallinen naisresurssikeskusyhdistys – Suomen naisresurssikeskukset ry (SNRK).

Hankkeen tavoitteista onnistui vähintään kohtalaisesti tyttöjen ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien lisääminen työ- ja koulutusmarkkinoilla, heidän ammatinvalintamahdollisuuksien laajentaminen sekä heidän

teknologia- ja teollisuusalojen ammatinvalinnan tukeminen. Kahden muun tavoitteen arvioiminen (eli tyttöjen ja naisten työllistymisen edistäminen työvoimapulasta kärsiville IT-, teollisuus- ja muille teknologia-aloille sekä vaikuttaminen niihin rakenteisiin, jotka aiheuttavat sukupuolten välistä epätasa-arvoa koulutuksessa ja työelämässä) oli osin ennenaikaista.

Tulosten juurruttamisen eteen nähtiin varsin paljon vaivaa. Juurruttamista heikensivät kuitenkin sen ajoitus ja se etteivät tavoitteiden juurruttamiseksi järjestetyt koulutukset tavoittaneet parhaalla mahdollisella tavalla toimijoita. Alaprojektitoimijoiden mukaan pysyvimmiksi toimenpiteiksi jäivät kasvatusta- ja koulutussektorin konkreettinen tekninen työstäminen ja toimiminen päiväkotityttöjen kanssa sekä työelämäsektorin seminaarimaisten kertatapahtumien ja koulutushankkeiden järjestäminen. Tulosten kestävyttä edistivät eniten koulujen vastaavat rinnakkaisprojektit, selkeä tarve, halu ja motivaatio oppia uutta sekä toimiva yhteistyö. Tulosten kestävyttä heikensivät eniten toimenpiteiden jatkuvuuden tavoitin rahan ja ajan puute.

Hanketoimijat arvioivat hankkeen tavoitteisiin sitoutumisen olleen vaihtelevaa kaikilla tasoilla. Hanketoimijoiden yhteistyö toimi parhaiten alaprojektien ja projektiryhmän välillä. Kansainväliset kumppanit ja ohjausryhmä jäivät vieraksi alaprojekteille. Eniten yhteistyötä heikensivät ajanpuute ja pitkät maantieteelliset etäisyydet. Projektiryhmä osasi myös käyttää hyväkseen kumppaneiden omia verkostoja.

Hankkeessa oppiminen eteni hyvin alaprojektitoimijoiden ja projektiryhmän osalta. Alaprojektitoimijat katsoivat oppineensa varsinkin uuden ajattelutavan, sukupuolisensitiivisyyden, mahdollisuudet omassa työssään. Projektiryhmä korosti oppineensa varsinkin naistutkimuksen käsitteistön ja tasa-arvoasioiden konkreettisten työvälineiden hallintaa. Hankkeessa oppiminen ei kuitenkaan juurtunut parhaalla mahdollisella tavalla hanketoimijoiden työyhteisöihin ja kasvatusta- ja koulutusorganisaatioihin.

Hankkeeseen osallistuneiden tyttöjen ja naisten tulevia työ- ja koulutusvalintoja oli ennenaikaista arvioida kokonaisuutena. Viisi alaprojektitoimijaa eli 20 prosenttia kyselyyn vastanneista arvioi kuitenkin, että noin puolet osallistuneista tytöistä tai naisista teki ei-perinteisen valinnan projektin aikana. Kaksi alaprojektitoimijaa eli kahdeksan prosenttia kyselyyn vastanneista alaprojekteista arvioi, että WomenIT-hanke vaikutti ei-perinteisten valintojen tekemiseen, muut alaprojektit eivät osanneet arvioida hankkeen vaikutusta valintojen määrään.

Kasvatusta- ja koulutussektorin alaprojektitoimijat esittivät lukuisia visiota ja jatkotoimia, joilla hankkeen tavoitteita voitaisiin edistää tulevaisuudessa kasvatusta- ja koulutustyön arjessa. Työelämäsektorilla syntyneet arjen

visiot ja jatkotoimi-ideat jäivät vähäisemmiksi kuin kasvatus- ja koulutussektorilla syntyneet. Päätöksenteon toimijoita koskevissa visioissa ja jatkotoimiehdotuksissa korostui resurssoinnin tarve. Yleisesti yhteiskuntaa koskevissa ehdotuksissa painotettiin eteenkin tutkimuksen vastuuta tasa-arvoasioiden selkiyttäjänä ja kehittäjänä.

WomenIT-hanke oli suomalaisissa olosuhteissa poikkeuksellisen suuresti resurssoitu tasa-arvohanke ja se onnistui käynnistämään laajalle levinneen ja merkittävän tasa-arvon edistämisen prosessin. Hankkeen päätulokset olivat sekä konkreettisia (kuten naisten voimavarakeskus Woimala), abstrakteja (asenteiden muutos), että rakenteellisia (kuten valtavirtaistamisprosessin käynnistyminen ja uuden valtakunnallisen naisresurssikeskushdistyksen perustaminen).

Hankkeen päätuloksena nousi vahvimmin esille, esittäjästä riippumatta, hankkeen aikaansaama asennemuutos. Tuloksena se oli varsin abstrakti ja eri hanketoimijat näkivät sen sisältävän hyvin erilaisia elementtejä. Hankkeen saavuttamatta jääneet tavoitteet liittyivät pääosin vähäisemmin resurssoituun työelämäsektoriin. Hankkeen poikkeuksellinen laajuus ja hyvin suuri toimijamäärä johti väistämättä siihen, että hankkeen koordinaatiosektori kulutti huomattavan osan voimavaroista.

Hanke hyödynsi tehokkaasti mediaa juurruttamisessa ja valtavirtaistamisessa. Median kautta hankkeen näkyvyys oli merkittävää myös hankkeen kohdealueiden ulkopuolella. Juurruttaminen ja valtavirtaistaminen eivät kuitenkaan tavoittaneet syvällisesti työelämä- sekä kasvatus- ja koulutussektorien työyhteisö- ja organisaatiotasoa, elinkeinoelämää eikä kasvatus- ja koulutussektorilla tyttöjen vanhempia.

Yhteisten analyysikriteerien ja -kysymysten pohjalta tehty jälkiarviointi

Arviointi tehtiin laajan hankkeen jo aikaansaamien tulosten juurruttamiseksi pysyvämpään muotoon ja hankkeen tulosten näkyvyyden lisäämiseksi. Näin ollen arviointi sai sekä kehittämisarvioinnin että legimitointiarvioinnin muotoja. Tilajalla oli vahva ontologis-epistemologinen ennakkonäkemys oman hankkeen asemasta ja tuloksista osana sitä kontekstia, jossa hanke toimi. Arviointi ei johtanut välittömästi merkittäviin vaikutuksiin, mikä johtui osaksi tilaaja-rahoittajan oman toiminnan hiipuessa rahoitusongelmiin, jolloin arvioinnin suosituksia ei voitu välittömästi työstää eteenpäin.

Arviointikontekstin muodosti Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hanketoiminta teknologia- ja teollisuustoimialoilla Kainuun, Oulun ja Raahen seutukunnissa. Teoreettisen viitekehykseen kuului EU:n rakennepolitiikan pääperiaatteisiin kuuluva tasa-arvoperiaate, koulutus- ja työelämän segregatiota purkava Equal-ohjelman hanketoiminta ja tasa-arvoarvioinnin

tutkimussuuntaus. Arviointiasetelmaan kuului WomenIT-hankkeen alaprojektien ja niiden muodostamien osahankkeiden kautta tapahtunut koko hankkeen loppuarviointi sekä tulosten juurtumisen arviointi.

Arvioijien yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin oli löyhä ja etäinen. Tilaaja ei onnistunut rakentamaan toimivaa vuorovaikutusta hankkeen ohjausryhmän ja arvioijien välille. Tilaajalla oli vahva kutsumustyömäinen hengenpalo hankesisältöönsä, joten tilaaja koki arvioinnin saattavan uhata hankkeen julkisuuskuvaan kyseenalaistamalla joitain tilaajan itse merkittävänä pitämiä hankkeen tuloksia. Vaikutti siltä, ettei tilaaja ollut sisäistänyt arviointitutkimuksen kaikkia toimintaperiaatteita, eivätkä arvioijat kyenneet niitä valottamaan lyhyen toimeksiannon puitteissa. Tapaus on hyvä esimerkki arvioinneille asetetuista liian suurista odotuksista ja liian kireiden projektiaikataulujen vaikutuksista arviointien etenemiseen.

Lähestymistapana oli temaattinen toiminta-alakohtainen arviointi (tasa-arvo), jota täydensi tutkimussuuntaainen lähestymistapa (tasa-arvoarvioinnin teoreettinen lähestymistapa). Lopulta lähestymistapa sai varsin kokoavan luonteen. Arvioinnin aihepiirit liittyivät tasa-arvotyöhön, teknologia- ja teollisuuspolitiikkaan sekä työ- ja koulutuselämän rakenteisiin. Konkreettisina arviointikohteina olivat alaprojektien ja hankekokonaisuuksien tulokset sekä niiden juurtuminen ja juurruttamistavat.

Arviointiprosessi sai muotonsa alaprojektien ja arvioijien sekä toisaalta hankekoordinaattorien ja arvioijien yhteydenpidon kautta. Prosessuaaliseksi ongelmaksi muodostui ajoitus: arviointiprosessin oli tarkoitus myös juurruttaa hankkeen tuloksia pysyviksi, mutta alaprojektien omat prosessit olivat päättyneet kun arvioijat saivat toimeksiannon. Tämä prosessiin liittyvä ajoitusongelma vaikeutti myös aineiston saatavuutta.

Arviointimenetelminä olivat käytössä dokumenttien sisällönanalyysit, alaprojektikyselyt, teemahaastattelut ja oppimiskahvilat. Menetelmät soveltuivatko tapaukseenkohtalaisesti. Arvioinninluonteen vuoksi oppimiskahviloiden vähäiset osallistujamäärät heikensivät kokonais soveltavuutta.

Fragmentoituneen ja erikoistuneen arvioinnin ilmentymät sekä eheyttämispyrkimykset

Tapaus heijasti vahvasti fragmentoitunutta alue- ja rakennepolitiikkaa. EU-ohjelmista tuttu osakokonaisuuksien hierarkisointi oli viety hanketasolle asti. Toisaalta hanke olisi hyvin voinut olla resurssiensa koon puolesta kokonainen oma kehittämisohjelma. Muiden EU-arviointien tavoin näin monikerroksinen arviointitapaus oli haltuun otettavissa vain kokoavalla lähestymistavalla, mutta sen toteutusta häytti tilaajan vastahankaisuus vertailujen sisällyttämisestä arviointiin.

7.4 Arviointitapausten luokittelu

Kuvaan tässä luvussa empiirisen aineiston eli kymmenen edellä kuvatun arviointitapausten luokittelutavan. Luokittelun tarkoituksena on jäsentää aineisto niiden vertailevaa analyysiä ja tulosten esittämistä varten. Luokitteluni perustuu viiteen ulottuvuuteen: arviointitapausten 1) laajuuteen, 2) syvyyteen ja 3) ajoitukseen (kuva 19) sekä luonteeltaan 4) selvitysluonteesiin ja 5) tutkiviin arviointeihin (taulukko 9). Katson, että näillä luokitteluulottuvuuksilla on mahdollista tavoittaa riittävä kuva arviointitapausten luonteesta tulkintojen pohjaksi.

Laajuus

Laajuusulottuvuudella tarkoitan tapausten luokittelua aluesuunnittelullisiin ja sektorisuunnittelullisiin arviointitehtäviin. Jakokriteerinä käytän sitä, että aluesuunnittelulliset arviointikohteet muodostavat temaattisesti tai maantieteellisesti laajempia kokonaisuuksia kuin sektorisuunnittelulliset arvioinnit. Aluesuunnittelu-ulottuvuudelle asemoituu neljä arviointitapausta ja sektorisuunnittelu-ulottuvuudelle kuusi (kuva 19).

Syvyys

Syvyysulottuvuudella tarkoitan tapausten luokittelua politiikkatason, ohjelmataason, organisaation, intervention tai toimintatavan sekä yksittäisen hankkeen tai suunnitelman syvyyteen liittyviin arviointitapauksiin (ks. kuva 12 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituminen suuntausalaakohtaisesti luvussa 5 sivu 67). Karkeasti erotellen arviointitapausten sisällöllinen syvyys on suurimmillaan politiikkatasolla ja rajatuin hanke- ja suunnitelmatasolla. Ohjelmataso sekä organisaatio tai toimintatapaselä asetuvat edellä mainittujen väliin. Luokittelen neljä arviointitapausta politiikkatasolle, neljä ohjelmatasolle, yhden organisaatio- tai toimintatapaselä ja yhden hanke- tai suunnitelmatasolle (kuva 19).

Ajoitus

Ajoitusulottuvuudella tarkoitan tapausten luokittelua etukäteis-, väli- ja loppuarviointeihin sekä jatkuvan arvioinnin ja hetken läpileikkausarvioinnin tapauksiin. Kolmessa ensin mainitussa luokittelu-ulottuvuudessa on kyse arviointien sijoittumisesta kronologisesti suunnitteluprosessien aika-akselille. Jatkuvan arvioinnin luonne määrätty organisaation ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin liittyvästä pysyvästä toiminnasta. Hetken läpileikkausarviointi on luonteeltaan kertaluontoista toimintaa, jolla ei ole tekohetkellä suoraa ja välitöntä sidosta organisaation muihin prosesseihin

tai toimintatapoihin (ks. kuva 12 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituminen suuntausalaakohtaisesti luvussa 5 sivu 67). Etukäteisarvioinneiksi luokittelun yhden arviointitapauksen, väliarvioinniksi kaksi, loppuarvioinniksi neljä, jatkuviksi arvioinneiksi kaksi ja läpileikkausarviointiksi yhden arviointitapauksen (kuva 19).



Kuva 19. Tutkimuksen empiirinen aineisto osana alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kontekstia ja suuntausalaakohtaista laajuutta, syvyyttä ja ajoitusta.

Selvitysluonteiset arvioinnit

Selvitysluonteisten arviointien lähtökohdat ovat varsin pragmaattisia. Ne ovat useimmiten viranomaisten aloitteesta käynnistettyjä ja niiden tavoitteena on ensisijassa palvella käytännön suunnittelua. Selvitysluonteisten arviointien toimeksiannot syntyvät yleisimmin viranomaisten järjestämien tarjouskilpojen kautta ja näissä tarjouspyynnöissä on yleensä ennalta rajattu varsin tarkasti arvioinnin konkreettiset tavoitteet ja menetelmät. Selvitysluonteisiin arviointeihin ei sisälly yleensä varsinaista arviointimetodologian kehittämistyötä, vaan pyrkimyksenä on etsiä konkreettisia vastauksia yksittäisiin ajankohtaisiin suunnittelukysymyksiin tai -ongelmiin.

Selvitysluonteisten arviointien päämääränä on tuottaa tilaajalle soveltavia johtopäätöksiä siitä, onko toiminta ollut tavoitteiden ja tarkoituksen mukaista sekä tehokasta. Lisäksi päämääränä on tuottaa tilaajalle välittömiä toimenpidesuosituksia siitä, kuinka toimintaa voitaisiin kehittää arvioinnin jälkeen. Selvitysluonteisiksi arviointitapauksiksi luokittelun puolet (5) aineistoon kuuluvista arviointitapauksista (taulukko 9).

Taulukko 9. Arviointitapausten luokittelu selvitysluonteisiin ja tutkiviin arviointeihin.

SELVITYSLUONTEISET ARVIOINNIT	TUTKIVAT ARVIOINNIT
1) Tiehallinnon strategisen PTS:n arviointi	6) Yliopistojen 3. tehtävän arviointi
2) Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman 3. toimintalinjan arviointi	7) Itä-Suomen Innovatiiviset toimet -ohjelman arviointi
3) Maakuntasuunnitelmien analyysi	8) Kaavoitukseen osallistumisen seuranta ja arviointi
4) WomenIT-hankkeen arviointi	9) ESR-viitekehityksen horisontaalinen tasa-arvoarviointi
5) Yhteispohjoismainen EU:n alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien meta-arviointi	10) Nuorisopolitiikan ja alueellisen nuorisotyön arviointi

Tutkivat arvioinnit

Tutkiviin arviointeihin sisältyy selvitysluonteisia arviointeja enemmän akateemisia tavoitteita ja arviointitutkimuksellista lähestymistapaa. Nekin voivat olla viranomaisten aloitteesta käynnistettyjä, mutta myös akateemisesta tiedeyhteisöstä nousevia. Viranomaislähtöisinäkin ne sisältävät selvitysluonteisia arviointeja suuremman liikkumavaran arvioijalähtöiseen tavoitteiden ja menetelmien määrittelyyn sekä arviointimetodologian kehittämistyöhön. Konkreettisten johtopäätösten ja suositusten ohella niissä pyritään myös syvempään arviointitulkintaan arviointikohteen tilasta. Myös arviointituloksilla tähdätään ajallisesti selvitysluonteisia arviointituloksia pitempiaikaiseen kestävyYTEEN.

Tutkivien arviointien päämääränä on tuottaa tilaajan lisäksi laajemmillekin sidosryhmille tulkintoja toiminnan relevanssista ja merkityksestä viitekehysessään sekä välittömiä toimenpidesuosituksia syvempiä ja laajempia näkökulmia toiminnan kehittämiseksi. Viimeksi mainittuihin kuuluvat myös arviot ohjelmateorian ja -mekanismin toimivuudesta. Tutkiviksi ja kehitteviksi arviointitapauksiksi luokittelun puolel (5) aineistoon kuuluvista arviointitapauksista (taulukko 9).

7.5 Tuloksia arviointitapausten fragmentoituneesta luonteesta

Esitän tässä luvussa teoria- ja aineistolähtöisen meta-analyysin tulokset. Tulokset on jäsennetty aineistona olleiden arviointitapausten luokittelun (laajuuden, syvyyden ja ajoituksen sekä niiden selvitysluonteisen ja tutkivan luonteen) mukaisesti.

Lisäksi esitän kaksi analyysitulosten kokoavaa vertailua. Toinen niistä on selvitysluontoisten ja tutkivien arviointitapausten välinen vertailu. Toiseen olen koonnut tarkemman vertailun arviointitapausten teoreettisista 1) viitekehysistä, 2) poliittis-eettisistä asetelmista (mukaan lukien suhde arviointiohjaukseen) sekä 3) fragmentoitumisen ilmentymistä ja eheyttämisen pyrkimyksistä. Myös viimeksi mainitussa on huomioitu tapausten jakautuminen selvitysluonteisiin ja tutkiviin arviointeihin.

7.5.1 Laajuudellinen tarkastelu

Miksi arvioinnit tehtiin ja mitä vaikutuksia niistä seurasi?

Aluesuunnitteluun liittyneissä arviointitapauksissa lähtöasetelmat olivat varsin ulkosyntyisiä ja relatiivisia. Ulkosyntyisyydellä tarkoitan, että arvioinnit tehtiin ensisijassa tilaajien ulkopuolelta tulevien vaatimusten (mm. rakennerahastosäädökset) alullepanemina. Relatiivisuudella tarkoitan sitä, että tilaajat odottivat saavansa arvioinneista ennen kaikkea suhteellista vertailutietoa oman toimintansa onnistumisesta suhteessa muiden toimintaan sekä tietoa asemastaan osana suurempaa kokonaisuutta. Osaksi kyse oli myös siitä, että tilaajat halusivat osoittaa toimintansa oikean suuntaiseksi (tilivelvollisuus- ja tiedontuotantoarviointia). Nämä arvioinnit sulautuivat osaksi tilaajien työprosesseja.

Sektorisuunnitteluun liittyvien tapausten lähtöasetelmia voi kuvata pragmaattisemmiksi. Arvioinnit tehtiin, koska tilaajat halusivat yksityiskohtaista tietoa arvioinnin kohteesta tai sen toiminnasta sekä kehittämisideoita (tiedontuotanto- ja kehittämisarviointia). Alkusysäys arviointeihin

oli aluesuunnittelu-ulottuvuuden omaavia arviointitapauksia useammin sisäsyntyinen. Myös sektorisuunnitteluun liittyneet arvioinnit sulautuivat osaksi tilaajien työprosesseja, mutta ne käynnistivät myös joitain aivan uusia toimintatapoja.

Missä kontekstissa ja viitekehyksessä arvioinnit tuotettiin ja millaisia arviointistrategioita käytettiin?

Aluesuunnitteluun liittyneiden arviointitapausten maantieteelliset kontekstit olivat selkeämmin rajautuvia kuin sektorisuunnitteluun liittyvissä tapauksissa. Ne muodostuivat selkeistä aluekokonaisuuksista. Sisällölliset kontekstit olivat sitä vastoin selväpiirteisempiä sektorisuunnitteluun liittyvissä tapauksissa. Aluesuunnitteluun liittyvissä tapauksissa ne olivat paljon moninaisempia ja usein keskenään ristiriitaisia.

Sektorisuunnittelun arviointitapausten viitekehukset olivat teoreettisesti syvempiä kuin aluesuunnittelun vastaavat. Molemmista tapaustyypeissä viitekehukset tuli useimmiten rakentaa alusta asti tapauskohtaisina. Aluesuunnittelullisissa tapauksissa se oli kuitenkin vaikeampaa johtuen niiden sisällöllisten kontekstien suuremmasta moninaisuudesta sekä useimmiten laajemmista arviointikonsortioista.

Millainen suhde arviointiprosesseilla oli (arviointi)ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin ja millaisia mahdollisia poliittisia tai eettisiä ulottuvuuksia arviointeihin sisältyi?

Aluesuunnittelun arvioinneissa oli takana vahva eritasoinen poliittinen ohjaus, mikä asetti arvioinnille reunaehdonsa ja eettiset ongelmansa. Arvioijat tavallaan asetettiin toteuttamaan ennalta rakentunutta poliittista ohjausjärjestelmää ja toteuttamaan arviointi sen puitteissa. Sektorisuunnittelun arviointitapauksissa poliittinen ohjaus oli väljempi, mutta eettiset ongelmat nousivat arvioitsijoiden esittämien kehittämisideoiden realistisuudesta suhteessa resursseihin. Resurssit määrittivät poliittisten tekijöiden sijaan arvioinnin ja arvioijien ohjausvaikutuksen volyymin.

Millaisia arvioinnin lähestymistapoja käytettiin?

Aluesuunnitteluun liittyvissä arvioinneissa lähestymistapana painottui kokoava lähestymistapa. Sektorisuunnittelun arvioinneissa lähestymistapana painottui temaattinen toiminta-ala- ja tutkimussuuntauskohtainen lähestymistapa.

Millaisia arvioinnit olivat aihepiireiltään?

Aluesuunnittelun arvioinnit olivat useista temaattisista osista muodostuneita kokonaisuuksia, joiden yhteensovittaminen oli haasteellista. Lisäksi

ne painottuivat kovemmille toiminta-aloille: muun muassa elinkeinopoliitiikan-, innovaatiopoliitiikan-, yhdyskuntasuunnittelun- ja aluepolitiikan toiminta-aloille. Sektorisuunnittelun arvioinnit liittyivät aihepiireiltään jonkin temaattisen osakokonaisuuden muodostaviin arviointikohteisiin, joiden syväarviointi oli pääasiallinen arviointihaaste. Ne painottuivat sitä vastoin varsin tasaisesti koville ja pehmeille toiminta-aloille: muun muassa samaankäytön-, liikennepoliitiikan-, sosiaalipoliitiikan- ja nuorisotyön toiminta-aloille.

Mitkä olivat konkreettiset arviointikohteet?

Aluesuunnittelun arviointien konkreettisina arviointikohteina olivat useimmiten laajoihin ohjelmakokonaisuuksiin liittyvien hankkeiden tulokset. Sektorikohtaisissa arvioinneissa konkreettisina kohteina olivat useammin hankkeiden toimintatavat.

Millaisia käytännön arviointiprosessit olivat luonteeltaan?

Aluesuunnittelun arviointiprosessit olivat tilaajien varsin vahvasti ohjaamia arviointiprosesseja, joissa toimijoiden vuorovaikutussuhteet olivat melko hierarkkisia (vrt. kohta suhde ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin yllä). Sektorisuunnittelun arviointiprosesseissa oli suurempi vaihtelu prosessien luonteessa. Joukossa oli sekä tiukasti tilaajien ohjaamia hierarkkisia prosesseja että hyvin väljästi ohjattuja verkostomaisia prosesseja.

Millaisia arviointimenetelmiä käytettiin ja miten hyvin käytetyt menetelmät soveltuivat alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin?

Aluesuunnittelun arviointitapauksissa käytössä olivat monipuolisesti kokoavat arviointimenetelmät (mm. vertailevat analyysit), joilla sovitettiin yhteen osakokonaisuuksia. Menetelmien soveltuvuus oli varsin hyvä suhteessa arviointikohteisiin ja toimeksiantoihin. Tämä tarkoittaa samalla menetelmien soveltuneen hyvin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun aluesuunnittelumaiseen arviointiin sillä edellytyksellä, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelu ymmärretään tässä esitetyn kaltaisesti laaja-alaisena toimintana.

Sektorisuunnittelun arviointien menetelmävalinnoissa oli suurempi kirjo; joissain tapauksissa käytettiin sekä kokoavia yhteen sovittavia menetelmiä, ja toisissa syväluotaavia temaattisia analyysijä. Menetelmien soveltuvuus oli varsin hyvä suhteessa arviointikohteisiin ja toimeksiantoihin. Tämä tarkoittaa samalla menetelmien soveltuneen hyvin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun sektorisuunnittelumaiseen arviointiin sillä edellytyksellä, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelu ymmärretään tässä esitetyn kaltaisesti laaja-alaisena toimintana.

7.5.2 Syvyydellinen tarkastelu

Miksi arvioinnit tehtiin ja mitä vaikutuksia niistä seurasi?

Politiikkatason arvioinnit tehtiin osana ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmien syklejä ja niitä tukemaan (tiedontuotantoarviointia). Valtaosa arviointien tuottamasta tiedosta siirtyi eteenpäin ohjaus- ja päätöksentekoprosessissa, mutta sen välitön vaikutus jäi epäselväksi. Näin ollen alkuluvuissa esittämäni väite alati lisääntyneestä arviointiohjauksesta pitää kyllä määrällisessä mielessä paikkansa, mutta arviointitiedon välitön hyödyntäminen politiikkatasolla vaatisi lisätutkimusta.

Ohjelmatason arviointitapauksissa tilanne oli hyvin samankaltainen kuin politiikkatason arvioinneissa (ks. em.).

Organisaatiotason yhdessä arviointitapauksessa arviointi käynnistyi yliopistohenkilökunnan (YTK:n tutkijat) mielenkiinnosta syventää omiin tehtäviin liittyvää tietoa, osaamista ja itsereflektiota. Käynnistyttyään arviointi sai myös muita motiiveja, esimerkiksi YTK:n ja koko TKK:n strategisen johtamisen tietotarpeet. Arvioinnista seurasi YTK:lla useita strategisia ja konkreettisia kehittämistoimia sekä näitä käynnistäviä suunnitelmia.

Hanketason yhdessä arviointitapauksessa arviointi tehtiin laajan hankkeen jo aikaansaamien tulosten juurruttamiseksi pysyvämpään muotoon ja hankkeen tulosten näkyvyyden lisäämiseksi. Näin ollen arviointi sai sekä kehittämisarvioinnin että legitimitointiarvioinnin muotoja. Arviointi ei johtanut välittömästi merkittäviin vaikutuksiin. Se johtui osaksi tilaajarahoitajan oman toiminnan hiipumisesta rahoitusongelmiin, jolloin arvioinnin suosituksia ei voitu välittömästi työstää eteenpäin.

Missä kontekstissa ja viitekehyksessä arvioinnit tuotettiin ja millaisia arviointistrategioita käytettiin?

Politiikka- ja ohjelmatasolla maantieteellinen arviointikonteksti kattoi yleensä koko maan tai vähintään suuria aluekokonaisuuksia. Sisällölliset arviointikontekstit ja teoreettiset viitekehykset olivat hyvin moninaisia ja aina tapauskohtaisesti rakennettuja.

Politiikka- ja ohjelmatason arviointitapauksista puolet perustui kokoaavaan teoreettis-metodologiseen jäsennykseen, ja toiset puolet uutta luovaan, kapea-alaisempaan ja temaattiseen jäsennykseen.

Organisaatio- ja hanketason arviointistrategioissa oli mukana vahvemmin osallistavan arvioinnin ulottuvuus kuin politiikka- ja ohjelmatasolla. Organisaatiotason yksi arviointitapaus suoritettiin yliopistopoliittisessa ja alueellisen vaikuttavuuden kontekstissa. Viitekehukseen kuului uusi yliopistolainsäädäntö ja vaikuttavuusteoreettinen arviointitutkimus.

Arviointiasetelmaan kuului monitahoarvioinnin lähestymistapa eli itse- ja sidosryhmäarviointi sekä yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden näkökulmat.

Hanketason arviointitapauksen arviointikontekstin muodosti ESR:n hanketoiminta Suomessa, erityisesti teknologia- ja teollisuustoimialoilla. Viitekehukseen kuuluivat EU:n rakennepolitiikan pääperiaatteisiin kuuluva tasa-arvoperiaate, koulutus- ja työelämän segregatiota purkava Equal-ohjelman hanketoiminta ja tasa-arvoarvioinnin tutkimus. Arviointiasetelmaan kuuluivat WomenIT-hankkeen alaprojektien ja niiden muodostamien osahankkeiden kautta tapahtunut koko hankkeen loppuarviointi sekä tulosten juurtumisen arviointi.

Millainen suhde arviointiprosesseilla oli (arviointi)ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin ja millaisia mahdollisia poliittisia tai eettisiä ulottuvuuksia arviointeihin sisältyi?

Politiikkatason arvioinnit tehtiin osana ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmien syklejä ja niitä tukemaan (tiedontuotantoarviointia). Eettisenä ongelmana nousi esille varsinkin arviointikriteereiden ennalta määrittely tilaajan toimesta, jolloin arvioijille jäi vähäisesti liikkumavaraa.

Ohjelmatason arviointitapauksissa tilanne oli hyvin samankaltainen kuin politiikkatason arvioinneissa (ks. em.), joskin sidos ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin ei ollut aivan yhtä suora. Ohjelmatasolla esiintyi vastaava eettinen ongelma kuin politiikkatasollakin, mutta se ei näyttäytynyt aivan yhtä vahvana.

Organisaatiotason arvioinnin alkuvaiheessa arviointia ohjattiin varsin tiukasti korkeakoulun johdon (vararehtori, laitoksen johto ym.) toimesta, mutta vähitellen ohjaus väheni ja loppui lopulta kokonaan. Alkuvaiheessa vaikutti siltä, että ohjaajat halusivat hoputtaa hanketta ja laatia näkemyksensä johtopäätöksiksi jo ennen kuin arviointia edes oli aloitettu. Myös puuttuminen arvioijien systemaattisesti tekemiin aineistovalintoihin (haastateltavien valinta kyselytulosten perusteella) vaikutti epäeettiseltä puuttumiselta hankkeeseen.

Hanketason arvioinnissa arvioijien yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin oli löyhä ja etäinen. Se ilmeni vähäisenä ja pinnallisena vuoro-vaikutussuhteena arvioinnin ohjausryhmän ja arvioijien välillä sekä niin, että tilaaja halusi ennalta päättää mitä ja miten arviointituloksia ohjausryhmälle esitellään. Tilaaja toimi ikään kuin arvioijien ja ohjausryhmän välisenä portinvartijana.

Millaisia arvioinnin lähestymistapoja käytettiin?

Valtaosassa (3/4) politiikkatason arviointitapauksessa arviointikohteita lähestyttiin temaattisesti. Puolet (2/4) ohjelmataason arviointitapauksista perustui kokoavaan lähestymistapaan, ja puolet temaattiseen, mutta jälkimmäisiinkin tuli kokoavan arvioinnin sävyjä arviointiprosessien loppua kohden.

Organisaatiotason arvioinnin lähestymistapana oli temaattinen arviointi. Myös hanketaso arviointitapauksessa lähestyttiin kohdetta temaattisen arvioinnin tavoin. Molemmat saivat kuitenkin myös kokoavan arvioinnin sävyjä arviointien edetessä.

Millaisia arvioinnit olivat aihepiireiltään?

Puolet politiikkatason arviointitapauksista kohdistui koville toimintaloille: muun muassa elinkeinopolitiikkaan ja kaavoitukseen, toinen puolisko kohdistui pehmeämmille aloille: muun muassa sosiaalipolitiikkaan ja nuorisotyöhön.

Valtaosa ohjelmataason arviointitapauksista kohdistui koville toimintaloille: muun muassa innovaatio- ja liikennepolitiikkaan.

Organisaatiotason arviointitapaus kohdistui yliopistojen rooliin alueellisina vaikuttajina aluekehityksessä ja hanketaso arviointitapaus kohdistui tasa-arvotyöhön, teknologia- ja teollisuuspolitiikkaan, työ- ja koulutuselämään.

Mitkä olivat konkreettiset arviointikohteet?

Politiikkatasolla konkreettiset arviointikohteet muodostuivat tasaisesti sekä ohjelmista tai strategioista hankkeineen että suunnittelun toimintatavoista.

Ohjelmatasolla konkreettisina kohteina olivat yleensä ohjelmat ja hankkeet sekä niiden tulokset.

Organisaatiotason arviointitapausten kohteena olivat toimintatavat, muun muassa yliopistojen rooli aluekehityksessä. Hanketaso arviointitapausten kohteena olivat laajan hankekokonaisuuden alahankkeet.

Millaisia käytännön arviointiprosessit olivat luonteeltaan?

Valtaosa politiikkatason arviointitapauksista oli tilaajien varsin vahvasti ohjaamia arviointiprosesseja, joissa toimijoiden vuorovaikutussuhteet olivat melko hierarkkisia. Ohjelmataason arviointitapauksista puolet oli tilaajien varsin vahvasti ohjaamia arviointiprosesseja, joissa toimijoiden vuorovaikutussuhteet olivat melko hierarkkisia, toisessa puoliskossa arvioijien vapausasteet olivat laajemmat.

Organisaatiotason arvioinnin arviointiprosessi muotoutui hankkeen aikana. Aluksi siihen sisältyi varsin virrallisuusluontoista kokouskäytäntöä, mutta viimeistään toisena hankevuonna pääpainon sai kahden yksikön henkilökunnista muodostetun yhteistyöryhmän epävirallinen yhteydenpito.

Hanketaso arviointiprosessi sai muotonsa alaprojektien ja arvioijien sekä toisaalta hankekoordinaattorien ja arvioijien yhteydenpidon kautta. Prosessuaaliseksi ongelmaksi muodostui ajoitus. Arviointiprosessin oli tarkoitus myös juurruttaa hankkeen tuloksia pysyviksi, mutta alaprojektien omat prosessit olivat päättyneet kun arvioijat saivat toimeksiannon. Tämä prosessiin liittyvä ajoitusongelma vaikeutti myös aineiston saatavuutta.

Millaisia arviointimenetelmiä käytettiin ja miten hyvin käytetyt menetelmät soveltuivat alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin?

Politiikkatason arviointitapausten menetelmävalinnoissa oli varsin suuri kirjo; joissain tapauksissa käytettiin kokoavia yhteen sovittavia menetelmiä, ja toisissa syväluotaavia temaattisia analyysyjä. Menetelmien soveltuvuus oli varsin hyvä suhteessa arviointikohteisiin ja toimeksiantoihin.

Ohjelmatason arviointitapausten menetelmävalinnoissa painottuivat kokoavat yhteen sovittavat menetelmät. Menetelmien soveltuvuus oli varsin hyvä suhteessa arviointikohteisiin ja toimeksiantoihin.

Organisaatiotasolla menetelminä olivat arviointikehikkoon perustuvat kirjallisuuskatsaus, henkilökuntien aivoriihet, sisäinen portfolioarviointi, internetpohjainen sidosryhmäkysely, sidosryhmien teemahaastattelut ja kahden yksikön välinen benchmarking. Menetelmät soveltuivat ko. tapaukseen hyvin, joskin osallistavat menetelmät eivät onnistuneet tavoittamaan toivotun suurta määrää henkilökuntaa.

Hanketasolla menetelminä olivat dokumenttien sisällönanalyysit, alaprojektikyselyt, teemahaastattelut ja oppimiskahvilat. Menetelmät soveltuivat ko. tapaukseen kohtalaisesti. Arvioinnin luonteen vuoksi oppimiskahviloiden vähäiset osallistujamäärät heikensivät kokonaissoveltuvuutta.

7.5.3 Ajoituksellinen tarkastelu

Miksi arvioinnit tehtiin ja mitä vaikutuksia niistä seurasi?

Yhden etukäteisarviointia edustaneen arviointitapauksen arviointi tehtiin tilaajan aloitteesta ja tarpeesta oppia tekemästään strategisesta pitkän tähtäimen suunnittelutyöstään (onnistumisistaan ja epäonnistumisistaan). Tilaaja sai arvioinnista konkreettisia suosituksia työnsä jatkamiselle strategisista suunnitelmista toimenpidesuunnitelmiin. Toisaalta arvioinnin

vaikutusta edellä mainittuun työhön heikensivät arvioijan esittämät liian lukuisat ja osin ristiriitaisetkin suositukset sekä se ettei arvioijaa ohjeistettu ennalta ottamaan huomioon resurssien rajallisuutta.

Kaksi väliarviointia edustanutta arviointitapausta tehtiin EU:n rakennerahasto-säädösten velvoittamina. Molemmissa oli kuitenkin väliarviointiluonteensa johdosta läsnä kehittämisarvioinnin sävyjä ja arvioijilta odotettiin konkreettisia kehittämissuosituksia ko. ohjelmien jatkolle. Molemmissa tapauksissa arvioijien kehittämissuositukset päättyivät ainakin osittain arviointikohteiden (ohjelmien) jatkokehitykseen.

Kolme loppuarviointia edustanutta tapausta tehtiin EU:n rakennerahasto-säädösten velvoittamina ja yksi ympäristöhallinnon viranomaisyön pohjaksi. Kolmessa tapauksista arvioijien johtopäätökset ja suositukset päättyivät ainakin osittain arviointikohteiden virkатыönä tehtyyn jatkokehitykseen. Yhdessä tapauksessa tilaaja ei halunnut julkaista arviointituloksia.

Toinen jatkuvan arvioinnin tapauksista tehtiin ympäristöhallinnon lainsäädännön tukitarpeisiin ja toinen kohdeorganisaatioidensa kehittämistarkoituksiin. Toisessa tapauksessa arvioijien kehittämissuositukset päättyivät ainakin osittain tilaajan jatkokehitykseen. Toisessa tapauksessa arviointi käynnisti kohdeorganisaatioissaan laajasti uusia kehittämishankkeita.

Yhden hetken läpileikkausarviointia edustaneen arviointitapauksen arviointi tehtiin toisen hankkeen (Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kordinoiman julkisen hallinnon tasa-arvon valtavirtaistamishankkeen) osahankkeena sekä arvioijien aktiivisen ideoinnin alkuun panemana. Arviointi vaikutti osaltaan alan toiminnan aktivoitumiseen toisella pilottialueellaan (Pohjois-Karjalassa), jossa käynnistyi jatkohankkeita.

Missä kontekstissa ja viitekehyksessä arvioinnit tuotettiin ja millaisia arviointistrategioita käytettiin?

Etukäteisarviointi tehtiin liikennepoliittisessa kontekstissa ja kahdella maantieteellisellä aluetasolla. Teoreettinen viitekehys rakentui kommunikatiivisen suunnittelun ja siihen sovelletun oppimisarvioinnin pohjalle. Arviointiasetelma rakentui ulkopuolisen prosessiarvioinnin varaan.

Toisessa väliarviointitapauksessa arvioinnin konteksti muodostui ESR-toiminnasta Manner-Suomessa ja teoreettinen viitekehys sukupuolinäkökulmasta, alue- ja rakennepoliittikan tutkimuksesta sekä arviointiteorioista. Toisessa väliarvioinnissa konteksti muodostui Etelä-Suomen alueiden kehitysproblematiikasta ja viitekehys alue- ja rakennepoliittisesta tutkimuksesta sekä yhdyskuntien toimivuuden ja viihtyisyyden näkökulmista.

Pohjoismaissa toteutetun EU:n alue- ja rakennepolitiikan tuloksista ja viitekehys arviointiin sisältyneiden teema-arviointien mukaisesti pirstoutuneeksi (ei yhdistävää viitekehystä).

Kahdessa loppuarviointitapauksessa maantieteellinen konteksti oli alueellinen, yhdessä valtakunnallinen ja yhdessä kansainvälinen. Loppuarviointien viitekehykset muodostuivat useille eri toiminta-aloille sovelletuista arviointiteorioista, muun muassa verkostomaisen innovaatiopolitiikan arviointitutkimuksesta ja tasa-arvoarvioinnin tutkimuksesta. Kahdessa loppuarvioinnissa viitekehys oli pidemmälle ja syvällisemmin rakennettu kuin toisessa kahdessa, ja niissä mahdollistui myös ohjelmateorioiden ja -mekanismien pinnallista syvempi analysointi. Mitä moninaisempia ja toisistaan sisällöllisesti kauempina arvioinnin aihepiirit olivat, sitä vaikeammaksi osoittautui kokoavan viitekehyksen rakentaminen niille. Kaikissa loppuarvioinneissa arviointiasetelmat olivat monitasoisia sisältäen useita eri toiminta- ja aluetasoja.

Toisessa jatkuvan arvioinnin tapauksessa konteksti muodostui valtakunnallisesta alueiden käytöstä ja toisessa yliopistopoliittisesta yhteiskunnallisesta ja alueellisesta vaikuttavuudesta. Toisen jatkuvan arvioinnin tapauksen viitekehys rakentui prosessuaalisista, juridisista ja vuorovaikutusteoreettisista näkökulmista. Toisen viitekehys rakentui yliopistolainsäädännön raameista ja vaikuttavuusarvioinnin teorioista. Molemmissa arviointiasetelma rakentui ensisijassa prosessiarvioinnin varaan.

Läpileikkausarviointi jäsenyi nuorisopoliittiseen, tasa-arvopoliittiseen ja aluepoliittiseen kontekstiin sekä niitä yhdistävään arviointitutkimuksen lähestymistapaan. Arviointiasetelmaa jäsensivät sisäisen arvioinnin menetelmien rakentaminen ja testaaminen sekä alueellinen pilotointi.

Millainen suhde arviointiprosesseilla oli (arviointi)ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin ja millaisia mahdollisia poliittisia tai eettisiä ulottuvuuksia arviointeihin sisältyi?

Etukäteisarvioinnin suhde ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin oli suora, sillä arviointi suoritettiin järjestelmän tilaamana, ohjaamana ja järjestelmän edustajien näkökulmia aineistona suoraan käyttäen. Arvioija ei kokenut saaneensa riittäviä ulkopuoliselle arvioijalle kuuluvia vapauksia, vaan edellä mainitusta politiikasta vastuussa oleva viranomainen, arvioinnin tilaaja- ja ohjaajaorganisaatio halusi tuoda vahvasti näkemyksiään myös johtopäätöksiin ja suosituksiin.

Molemmilla väliarvioinneilla oli välitön yhteys EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin. Edellä mainittu vähensi arvioijien vapautta toimia puhtaasti ulkopuolisina arvioijina. Vaikka ohjausryhmät eivät puuttuneet suoraan arviointien sisältöön, voidaan kuitenkin

kyseenalaistaa ko. politiikasta vastuussa olevien viranomaisten, arvioinnin tilaajien ja ohjaajien roolien samanaikaisuus. Tämä ongelma korostuu varsinkin tarjouskilpojen yhteydessä.

Kaikissa loppuarvioinneissa oli välitön yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin. Tämä vähensi arvioijien vapautta toimia puhtaasti ulkopuolisina arvioijina. Vaikka loppuarvointien ohjausryhmät eivät puuttuneet suoraan arvointien sisältöön, voidaan kuitenkin kyseenalaistaa ko. politiikasta vastuussa olevien viranomaisten, arvioinnin tilaajien ja ohjaajien roolien samanaikaisuus. Tämä ongelma korostuu varsinkin tarjouskilpailujen yhteydessä.

Toisessa jatkuvan arvioinnin tapauksista suhde ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin oli välitön, toisessa päinvastoin hyvin irrallinen. Välitön suhde ohjaus- ja päätöksentekoon kavensi arvioijien vapausasteita merkittävästi ja teki arvointityöstä enimmäkseen teknistä konsultointia. Myös irrallinen suhde ohjaus- ja päätöksentekoon aiheutti ongelmia. Arvioijilla oli vaikeuksia motivoida ja osallistaa kohdeorganisaatioidensa henkilökuntaa mukaan kehittämisarvointiin, koska päätöksentekojärjestelmistä saatu tuki jäi vähäiseksi.

Läpileikkausarvioinnin yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin rakentui tilaajansa ja kattohankkeensa tilaajan kautta. Lisäksi arvioinnilla oli yhteys pilottialueidensa kunnallisiin, maakunnallisiin päättäjiin sekä nuorisovaltuustoedustajiin. Arvioinnin yhdeksi päämääräksi muodostui nuorten ja erityisesti tyttöjen valtaistaminen maakunnallisessa päätöksenteossa, jossa heidän äänensä ei ole perinteisesti ollut vahvasti esillä. Tähän suhtauduttiin periaatteessa myönteisesti, mutta perinteisten päätöksentekorakenteiden muuttaminen olisi vaatinut enemmän työtä.

Millaisia arvioinnin lähestymistapoja käytettiin?

Etukäteisarvioinnin ja toisen väliarvioinnin lähestymistapa oli toimintala- ja tutkimussuuntauskohtainen. Toinen väliarvioinneista edusti kokoa-vampaa lähestymistapaa.

Puolet loppuarvioinneista oli luonteeltaan toimintala- ja tutkimussuuntauskohtaisia ja puolet kokoavia. Toinen jatkuvan arvioinnin tapauksista oli luonteeltaan toimintala- ja tutkimussuuntauskohtainen ja toinen kokoavampi. Läpileikkausarvointi oli toimintala- ja tutkimussuuntauskohtainen arvointi.

Millaisia arvioinnit olivat aihepiireiltään?

Etukäteisarvioinnin aihepiirit liittyivät liikennepolitiikkaan ja -strategioihin. Toisen väliarvioinnin aihepiirinä oli tasa-arvo ja toisen yhdyskuntien toimivuus- ja viihtyisyys.

Loppuarviointitapauksissa aihepiireinä olivat alueiden käyttö, työ- ja koulutuspolitiikka, innovaatiopolitiikka sekä alue- ja rakennepolitiikka.

Toisen jatkuvan arvioinnin tapauksen aihepiiri liittyi alueiden käyttöön ja toisen yliopistojen rooliin yhteiskunta- ja aluekehityksessä. Lämpileikkausarvioinnin aihepiirit olivat vaikeasti yhteen sovitettavia (nuorisotyö ja aluepolitiikka).

Mitkä olivat konkreettiset arviointikohteet?

Etukäteisarviointi kohdistui konkreettisesti suunnitteluasiakirjojen sisältöön ja suunnitteluosapuolten näkemyksiin suunnitteluprosesseista. Väliarvioinnit kohdistuivat kehittämishankkeisiin ja niiden tuloksiin sekä toimintatapoihin. Loppuarvioinneissa konkreettisina kohteina olivat ensisijassa hankkeet ja niiden tulokset sekä toimintatavat. Jatkuvan arvioinnin konkreettisina kohteina olivat lähinnä toimintatavat.

Millaisia käytännön arviointiprosessit olivat luonteeltaan?

Etukäteisarvioinnin prosessia ohjasi tiiviisti tilaajan edustaja, jolle arvioija esitteli välituloksiaan säännöllisesti. Myös väliarviointien ja loppuarviointien prosesseja ohjasi tiiviisti tilaajan edustaja. Yhdessä loppuarviointitapauksessa ohjaus oli toisaalta väljempää ja arvioijilla enemmän vapausasteita.

Toisessa jatkuvan arvioinnin tapauksessa tilaajan ohjaus oli jopa ylimitoitettua (arvioijille ei jäänyt liikkumavaraa) ja toisessa tapauksessa tilaajan ohjaus puuttui lähes kokonaan. Lämpileikkausarvioinnissa prosessin näkyvä osa oli pilottiverkostojen rakentaminen ja niiden konsultointi itsearviointien käynnistysvaiheessa.

Millaisia arviointimenetelmiä käytettiin ja miten hyvin käytetyt menetelmät soveltuivat alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin?

Etukäteisarvioinnissa oli käytössä prosessiarvioinnin menetelmät: asiakirjojen sisältöanalyysi, kyselylomake ja haastattelut. Menetelmien soveltuvuus oli ko. tapauksessa tyydyttävä. Vuorovaikutteisia arviointimenetelmiä olisi ollut tarpeen käyttää laajemmin.

Molemmissa väliarviointien tapauksissa menetelmävalinnat olivat laajoja, käytettiin sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä (vrt. taulukot 4 ja 5 sivuilla 73 ja 74). Molemmissa myös kehitettiin uusia menetelmiä. Menetelmät soveltuivat ko. tapauksiin tyydyttävästi. Viranomaisrekisterien heikko luotettavuus laski niiden käyttöarvoa ja niiden sijasta vuorovaikutteisia arviointimenetelmiä olisi pitänyt käyttää laajemmin.

Myös kaikissa loppuarvioinneissa menetelmävalinnat olivat varsin laajoja, käytettiin sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä. Kaikissa

pyrittiin myös kehittämään uusia menetelmiä. Menetelmät soveltuivat ko. tapauksiin hyvin. Yhdessä tapauksessa oli vaikeuksia saada tilaajalta riittäviä aineistoja arvioinnin käyttöön. Vuorovaikutteisia arviointimenetelmiä olisi pitänyt käyttää laajemmin.

Vastaavasti myös molemmissa jatkuvan arvioinnin tapauksissa menetelmävalinnat olivat laajoja, käytettiin sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä. Molemmissa myös kehitettiin uusia kokoavia menetelmiä, kuten erilaisia arviointikehikkoja. Menetelmien soveltuvuus oli kyseisissä tapauksissa tyydyttävä. Vuorovaikutteisia arviointimenetelmiä olisi ollut tarpeen käyttää laajemmin, mutta joko tilaaja ei ollut valmis niitä resursoimaan tai niitä ei onnistuttu muista syistä saamaan toimiviksi (organisaatioiden tasolla motivoitongelmia).

Läpileikkauksarvioinnin tapauksessa käytettiin osallistavan arvioinnin, itsearvioinnin, rinnakkaisarvioinnin ja monitahoarvioinnin menetelmiä. Menetelmien soveltuvuus oli ko. tapauksessa erinomainen, mutta työläs.

7.5.4 Selvitysluonteiset arvioinnit

Aineistona olleet arviointitapaukset jakaantuivat luonteensa puolesta kahteen muotoon – selvitysluonteisiin ja tutkiviin arviointeihin. Tässä luvussa ja seuraavassa luvussa 7.5.5 kuvataan näiden kahden arviointimuodon luonnetta yhteisten meta-analyysikriteerien valossa ja luvussa 7.5.6 tehdään niiden välisiä vertailuja. Vertailut on kiteytetty taulukkoihin 10 ja 11.

Selvitysluonteiset arvioinnit tehtiin tilaajien aloitteesta, tilaajien pitkälti määrittelemänä ja ensisijassa tilaajia velvoittavien ulkopuolisten säädösten täyttämiseksi. Arvioinnit olivat siis tiedontuotanto- ja tilivelvollisuuspainotteisia. Niiden vaikutukset jäivät varsin vähäisiksi ja liittyivät ensisijassa tilaajien ennalta suunniteltujen työprosessien hienosäätöön.

Selvitysluonteisissa arviointitapauksissa arviointien teoreettis-metodologiset jäsennykset olivat enimmäkseen laaja-alaisia tai kokoavia. Viitekehukset rakentuivat useimmiten pragmaattisen arviointiparadigman pohjalta.

Selvitysluonteisilla arvioinneilla oli useimmiten suora yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin, mikä tuotti myös eettisiä ongelmia muodossa ”sen lauluja laulat kenen leipää syöt” eli tilaajat edellyttivät varsin rajattua konsulttimaisuutta. Selvitysluonteisten arviointien lähestymistavat painoutuivat tilaajien tarpeiden ja toimeksiantojen sanelemana toiminta-alakohtaisiksi.

Selvitysluonteisten arviointien aihepiirit olivat varsin monialaisia ja usein keskenään ristiriitaisia sekä vaikeasti yhteen sovitettavissa toisiinsa

nähdessä. Konkreettisesti ne kohdistuivat koville toiminta-aloille, kuten liikenne- ja yhdyskuntasuunnitteluun ja aluepolitiikkaan.

Arviointiprosesseiltaan selvitysluonteiset arvioinnit olivat tilaajien varsin vahvasti ohjaamia arviointiprosesseja, joissa toimijoiden vuorovaikutussuhteet olivat melko hierarkkisia.

Selvitysluonteisten arviointien menetelmävalinnat olivat monipuolisia, kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä yhdisteleviä, mutta aineiston tilaajariippuvuus heikensi menetelmien luotettavuutta, toimivuutta ja soveltuvuutta riittävän syvälliseen arviointiin. Tilaajat varasivat itselleen oikeuden vaikuttaa käytettävien aineistojen valintaan enemmän kuin menetelmävalintoihin.

Miltei puolessa (2/5) selvitysluonteisista arviointitapauksista lähtöasetelmat (ja toimeksiannot) olivat kokoavia ja arviointiasetelmat muuttuivat fragmentoituneempaan suuntaan työn edetessä.

7.5.5 Tutkivat arvioinnit

Tutkivat arvioinnit tehtiin sekä tilaajien että arvioijien aloitteista ja ne olivat heidän yhdessä määrittelemiä. Tiedontuotanto- ja tilivelvollisuuden ohella niissä oli myös vahva kehittämistarkoitus (painotus kehittämisarvioinnissa). Arviointien vaikutukset olivat selvitysluonteisia arviointitapauksia näkyvämpiä ja ne muuttivat joissain tapauksissa radikaalistikin tilaajien toimintatapoja tai loivat jopa uusia.

Tutkivien arviointien teoreettis-metodologiset jäsennykset olivat enimmäkseen tutkimussuuntausaloittaisia ja ”syväluotaavia”. Viitekehykset rakentuivat useimmiten perinteisesti keskenään irrallaan pidettyjen temaattisten toiminta-alojen integroivan tai uusia arviointinäkökulmia pilotoivan arviointiviitekehyksen muotoon. Muutamassa arviointitapauksessa kyettiin myös analysoimaan ja kehittämään kohteen ohjelmateoriaa (esim. ESR-viitekehyksen horisontaalinen tasa-arvoarviointi).

Useimmissa tapauksissa rakentui väljempi tai etäisempi yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin, mikä tuotti myös eettisiä ongelmia esimerkiksi muutosvastarinnan muodossa (”näin radikaalit muutokset eivät ole yhteen sovitettavissa vallitsevaan järjestelmään”).

Vaikka tutkivien arviointitapausten lähestymistavat painottuivat tilaajien tarpeiden sanelemana varsin toiminta-aloittaisiksi, niiden toimeksiannot sallivat selvitysluonteisia useammin myös akateemisemmän ja kokoavan lähestymistavan.

Tutkivien arviointien aihepiirit olivat varsin yhtenäisiä ja näin ollen melko helposti hallittavia yhtenä kokonaisuutena. Konkreettisesti ne

suuntautuivat pehmeämmille toiminta-aloille, muun muassatasa-arvo-, nuorisotyö- ja sosiaalipolitiikka-aloille.

Selvitysluonteisten arviointien tapaan myös tutkivat arvioinnit olivat tilaajien melko vahvasti ohjaamia arviointiprosesseja, joissa vuorovaikutussuhteet olivat kuitenkin verkostomaisempia (laajemmat alihankkija- ja toimijaverkostot) kuin selvitysluonteisissa arvioinneissa. Menetelmävalinnoiltaan tutkivat arvioinnit olivat monipuolisia, kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä yhdisteleviä, mutta aineiston korostunut syvälinen subjektiivisuus uhkasi menetelmien uskottavuutta. Tämä tarkoitti sitä, että arviointien syventyessä selvitysluonteisia syväluotaavimmiksi, niiden tulosten yleistettävyyks samalla heikkeni.

Kaikkien tutkivien arviointitapausten lähtöasetelmat (ja toimeksiannot) olivat fragmentaarisia ja arviointiasetelmat muuttuivat kokoavampaan suuntaan työn edetessä.

7.5.6 Selvitysluonteisten ja tutkivien arviointien vertailu

Tutkivan arvioinnin asetelma näyttää johtavan selvitysluonteisia arviointeja useammin todellisiin muutoksiin arviointikohteensa toiminnassa. Arviointien toimeksiantovaiheessa painottui selvitysluonteisissa arviointitehtävissä (toimeksiantoissa) kokoava arviointilähestymistapa ja temaattisempi (toiminta-ala- ja tutkimussuuntauskohtainen) puolestaan tutkivissa arvioinneissa. Selvitysluonteisten tapausten viitekehyksissä painottui pragmaattinen arviointiparadigma ja tutkivissa tapauksissa integroiva tai uusien arviointinäkökulmien pilotointi. Tutkivissa arviointitapauksissa sovellettiin ja kehitettiin myös ohjelmateoriaa.

Arvioinnin eettiset ongelmat näyttävät olevan läsnä yhtäläillä niin selvitysluonteisissa kuin tutkivissa arvioinneissa, vain erimuotoisina esille nouston. Yleensä kyse oli tilaajien ja arvioijien välisistä tulosten tulkintieroista tai tilaajan arvioijille antaman liikkumavaran rajoittamisesta tulkinnoissa ja johtopäätöksissä.

Valtaosaa arviointitapauksista lähestyttiin toiminta-ala- tai tutkimussuuntauskohtaisesti, mutta tutkivissa arvioinneissa mahdollistui myös akateemisempi ja kokoavampi lähestymistapa. Kvasiarvioivaa lähestymistapaa edusti vain yksi tapauksista (Maakuntasuunnitelmien analyysi).

Selvitysluonteisissa arviointitapauksissa arviointien aihepiirit oli yleensä määritelty epäselvemmin kuin tutkivissa tapauksissa. Tämä epäselvyys tuotti omat vaikeutensa arviointitehtäviin. Tutkiva arviointi painottui enemmän pehmeämmille alue- ja yhdyskuntasuunnittelun toiminta-aloille ja selvitysluonteiset sitä vastoin kovemmillä toiminta-aloille.

Käytännön arviointiprosessit muotoutuivat monimutkaisemmiksi tutkivassa arvioinnissa kuin selvitysluonteisissa. Molemmissa arviointimuodoissa oli mahdollisuus monipuolisiin menetelmävalintoihin, mutta molemmissa esiintyi myös omat metodologiset ongelmat (metodien luotettavuus / metodien uskottavuus).

Arviointien fragmentoitumiskehitys tai eheyttämisyrittäykset ilmenivät selvitysluonteisissa ja tutkivissa arvioinneissa miltei toistensa peilikuvina. Selvitysluonteiset arvoinnit kulkivat kokoavasta (toimeksiannot) fragmentoituneempaan (toteutus) suuntaan ja tutkivat arvoinnit päinvastoin fragmentoituneesta kokoavaan.

Tulkitsen erääksi syyksi eroihin sen, että tutkivissa arvioinneissa oli jo resurssien puolesta suuremmat mahdollisuudet tarkastella asioita syvemmin, jolloin oli mahdollisuus muodostaa eheä kokonaiskuva arviointikohteesta. Selvitysluonteisten arviointien usein resursseiltaan niukat ja ajallisesti hektiset toimeksiannot eivät antaneet arvioijille syventymiseen mahdollisuuksia (esimerkiksi ohjelmateorioiden ja -mekanismien analysointiin). Selvitysluonteisten arviointien käynnistyminen luonteeltaan näennäisen kokoavina johtui ilmeisesti kiireessä laadittujen arviointisuunnitelmien luonnosmaisesta yleispiirteisyydestä.

Taulukko 10. Selvitysluonteisten ja tutkivien arviointien välinen vertailu.

Meta-analyysikriteerit ja -kysymykset	Selvitysluonteiset arvoinnit	Tutkivat arvoinnit	Vertailu
<p>Ontologis-epistemologiset asetelmat</p> <p>- Miksi arvoinnit tehtiin?</p> <p>- Mitä vaikutuksia arvioinneista seurasi?</p>	<p>- Arvoinnit tehtiin tilaajien aloitteesta, tilaajien pitkälti määrittelemänä ja ensisijassa tilaajia velvoittavien ulkopuolisten säästöjen täyttämiseksi (tiedontuotanto- ja tilivelvollisuus-painotteisia).</p> <p>- Arviointien vaikutukset jäivät varsin vähäisiksi ja liittyivät ensisijassa tilaajien ennalta suunniteltujen työprosessien "hienosäätöön".</p>	<p>- Tutkivat arvoinnit tehtiin sekä tilaajien että arvioijien aloitteista ja yhdessä määrittelemänä. Tiedontuotanto- ja tilivelvollisuuden ohella niissä oli myös vahva kehittämistarkoitus (painotus kehittämisarvioinnissa).</p> <p>- Arviointien vaikutukset olivat selvitysluonteisia arviointitapauksia näkyvämpiä ja muuttivat joissain tapauksissa radikaalistikin tilaajien toimintatapoja tai loivat jopa uusia.</p>	<p>Tutkivan arvioinnin asetelma näyttää johtavan selvitysluonteisia arviointeja useammin todellisiin muutoksiin arviointikohteensa toiminnassa, mikä johtuu paremmista mahdollisuuksista soveltaa ja kehittää ohjelma- ja muutosteorioita.</p>
<p>Teoreettis-metodologiset jäsennykset</p> <p>- Missä kontekstissa ja viitekehyyksessä arvoinnit tuotettiin?</p> <p>- Millaisia arviointistrategioita (arviointiasetelmia) käytettiin?</p>	<p>- Arviointien teoreettis-metodologiset jäsennykset olivat enimmäkseen laaja-alaisia tai kokoavia. Viitekehyykset rakentuivat useimmiten pragmaattisen arviointiparadigman pohjalta.</p>	<p>- Arviointien teoreettis-metodologiset jäsennykset olivat enimmäkseen tutkimussuuntaus-kohtaisia ja "syväluotaavia". Viitekehyykset rakentuivat useimmiten integroivan tai uusia arviointinäkökulmia pilotoivan arviointiviitekehyyksen muotoon ja "syväluotasivat" myös ohjelmateorioita ja -mekanismeja.</p>	<p>Arviointien toimeksiantovaiheessa kokoava arviointi-lähestymistapa painottui selvitysluonteisissa arviointitehtävissä ja temaattisempi (toimintala- ja tutkimussuuntauskohtainen) puolestaan tutkivissa arvioinneissa. Selvitysluonteisten tapausten viitekehyyksissä painottui pragmaattinen arviointiparadigma ja tutkivissa tapauksissa integroiva tai uusien arviointinäkökulmien pilotointi, mukaan lukien ohjelmateoriat.</p>

<p>Poliittiset ja eettiset asetelmat</p> <p>- Millainen suhde arviointiprosesseilla oli (arviointi)ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin?</p> <p>- Millaisia mahdollisia poliittisia tai eettisiä ulottuvuuksia arviointeihin sisältyi?</p>	<p>- Useimmiten suora yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin, mikä tuotti myös eettisiä ongelmia muodossa "sen lauluja laulat kenen leipää syöt" eli tilaajat edellyttivät varsin rajattua konsulttimaisuutta.</p>	<p>- Useimmissa tapauksissa väljempi tai etäisempi yhteys ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin, mikä tuotti myös eettisiä ongelmia esimerkiksi muutosvastarinnan muodossa ("näin radikaalit muutokset eivät ole yhteen sovitettavissa vallitsevaan järjestelmään").</p>	<p>Arvioinnin eettiset ongelmat näyttävät olevan läsnä yhtäläillä selvitysluonteisissa kuin tutkimussakin arvioinneissa, joskin ne tulivat erimuotoisina esille.</p>
<p>Lähestymistavat</p> <p>- Millaisia arvioinnin lähestymistapoja käytettiin: kvasiarvioiva, toiminta-alakohtainen, tutkimussuuntauskohtainen, kokoava lähestymistapa?</p>	<p>- Lähestymistavat painottuivat tilaajien tarpeiden ja toimeksiantojen sanelemana toiminta-alakohtaisiksi.</p>	<p>- Vaikka tutkivien arviointitapausten lähestymistavat painottuivat tilaajien tarpeiden sanelemina varsin toiminta-alakohtaisiksi, niiden toimeksiannot sallivat selvitysluonteisia useammin myös akateemiseen ja kokoavan lähestymistavan.</p>	<p>Valtaosaa arviointitapauksista lähestyttiin toiminta-ala- tai tutkimussuuntauskohtaisesti, mutta tutkimussuuntauskohtaisesti, mutta tutkimussuuntauskohtaisesti, mutta mahdollistui myös akateemiseen ja kokoavampi lähestymistapa. Kvasiarvioiva lähestymistapa edusti vain yksi tapaus.</p>
<p>Aihepiirit</p> <p>- Millaisia arvioinnin olivat aihepiireitään?</p>	<p>- Varsin monialaisia ja usein keskenään ristiriitaisia sekä vaikeasti yhteen sovitettavissa toisiinsa nähden.</p>	<p>- Tutkivien arviointien aihepiirit olivat varsin yhtenäisiä ja näin ollen melko helposti hallittavia yhtenä kokonaisuutena.</p>	<p>Selvitysluonteisissa arviointitapauksissa arviointien aihepiirit oli yleensä määritelty epäselvemmin kuin tutkimussuuntauskohtaisesti. Tämä epäselvyys tuotti omat vaikeutensa arviointitehtäviin.</p>
<p>Konkreettiset arviointikohteet</p> <p>- Mitkä olivat konkreettiset arviointikohteet?</p>	<p>- Kohdentuivat "kovemmille" toiminta-aloille: mm. liikenne- ja yhdyskuntasuunnitteluun sekä aluepolitiikkaan.</p>	<p>- Konkreettisesti ne suuntautuivat pehmeämmille toiminta-aloille, mm. tasa-arvoon, nuorisotyöhön ja sosiaalipolitiikkaan.</p>	<p>Tutkiva arviointi painottui enemmän pehmeämmille alue- ja yhdyskuntasuunnittelun toiminta-aloille ja selvitysluonteiset sitä vastoin kovemmille toiminta-aloille.</p>
<p>Käytännön arviointiprosessit</p> <p>- Millaisia käytännön arviointiprosessit olivat luonteeltaan?</p>	<p>- Tilajien varsin vahvasti ohjaamia arviointiprosesseja, joissa toimijoiden vuorovaikutussuhteet olivat melko hierarkkisia.</p>	<p>- Selvitysluonteisten arviointien tapaan myös tutkivat arvioinnit olivat tilajien melko vahvasti ohjaamia arviointiprosesseja, joissa vuorovaikutussuhteet olivat kuitenkin verkostomaisempia (laajemmat alihankkija- ja toimijaverkostot) kuin selvitysluonteisissa arvioinneissa.</p>	<p>Käytännön arviointiprosessit muotoutuivat monimutkaisemmiksi tutkimussuuntauskohtaisesti kuin selvitysluonteisissa arvioinneissa.</p>
<p>Käytännön (arviointimetodit)</p> <p>- Millaisia arviointimenetelmiä käytettiin?</p> <p>- Miten hyvin käytetyt menetelmät soveltuivat alue- ja kaupunkisuunnittelun arviointiin?</p>	<p>- Menetelmävalinnat olivat monipuolisia, kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä yhdisteleviä, mutta aineiston tiettyä tilaajariippuvuus heikensi menetelmien luotettavuutta, toimivuutta ja soveltuvuutta riittävän syvälliseen analyysiin. Tilajat varasivat itselleen oikeuden vaikuttaa käytettävien aineistojen valintaan enemmän kuin menetelmävalintoihin.</p>	<p>- Menetelmävalinnoiltaan tutkivat arvioinnit olivat monipuolisia, kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä yhdisteleviä, mutta aineiston korostunut subjektiivisuus uhkasi menetelmien uskottavuutta.</p>	<p>Molemmissa arviointimuodoissa oli mahdollisuus monipuolisiin menetelmävalintoihin, mutta molemmissa esiintyi myös omat metodiset ongelmat (metodien luotettavuus / metodien uskottavuus).</p>

<p>Fragmentoitumisen ja erikoistumisen ilmentymät ja eheyttämisen pyrkimykset?</p> <p>- Miten fragmentoituminen, erikoistuminen tai eheyttäminen ilmenivät arviointitapauksissa?</p>	<p>- Miltei puolessa (2/5) arviointitapauksista lähtöasetelmat (ja toimeksiannot) olivat kokoavia ja arviointiasetelmat muuttuivat fragmentoituneempan suuntaan työn edetessä.</p>	<p>- Kaikkien arviointitapausten lähtöasetelmat (ja toimeksiannot) olivat fragmenttisia ja arviointiasetelmat muuttuivat kokoavampaan suuntaan työn edetessä.</p>	<p>Selvitysluonteiset arvioinnit kulkivat kokoavasta fragmentoituneempan suuntaan ja tutkivat arvioinnit päinvastoin fragmentoituneesta kokoaan. Tutkivissa arvioinneissa oli jo resurssien puolesta suuremmat mahdollisuudet tarkastella asioita syvemmin ja mahdollisuus muodostaa eheä kokonaiskuva arviointikohteesta. Selvitysluontoisten arviointien resursseiltaan niukat ja ajallisesti hektiset toimeksiannot eivät antaneet arvioijille tähän mahdollisuuksia.</p>
---	--	---	---

7.5.7 Arviointitapausten vertailu

Taulukkoon 11 on koottu arviointitapausten välinen vertailu kolmesta työn aikana keskeiseksi nousseesta analyysikriteeristä. Ne ovat tapausten 1) teoreettiset viitekehukset, 2) poliittis-eettiset asetelmat (mukaan lukien suhde arviointiohjaukseen) ja 3) fragmentoitumisen ilmentymät ja eheyttämisen pyrkimykset. Nämä kolme analyysikriteeriä osoittautuivat työn edetessä tärkeimmiksi kriteereiksi työn tulkintojen kannalta.

Taulukko 11. Arviointitapausten välinen vertailu kolmen keskeisen analyysikriteerin valossa.

Arviointitapaukset / analyysikriteerit	Teoreettiset viitekehukset	Poliittis-eettiset asetelmat (mukaan lukien suhde arviointiohjaukseen)	Fragmentoitumisen ilmentymät ja eheyttämisen pyrkimykset
SELVITYSLUONTEISET ARVIOINNIT			
Yhteispohjoismainen EU:n alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien meta-arviointi (Horelli ym. 1999; Aalbu ym. 1999 toim.).	Ei yhteistä kokoavaa viitekehystä	Yhteispohjoismainen lobbaus. Ohjausvaikutus vahva lobbausjärjestelmän kautta, mutta jälkepäin arvioijille heikosti välittyvä (hyödyntämisen jälkiseuranta puutteellinen)	Kokoava lähtötaivoite / fragmentoitunut toteutus
Tiehallinnon ja Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon suunnittelun ohjelmaston prosessiarviointi. (Roininen 2001).	Kommunikatiivisen suunnittelun ja oppimisarvioinnin viitekehys	Arvioiden tulkintavapauksien lievä rajoittaminen – tilaaja halusi tehdä tulkinnat. Ohjausvaikutus kohtalainen, mikä ilmeni toimijaryhmän keskinäisen tiedonvälittymisen parantumisena, vaikkei konsensusta saavutettukaan	Varsin fragmentoitunut, sekä lähtökohdiltaan että toteutukseltaan
Etelä-Suomen tavoite 2-ohjelman toimintalinja 3:n väliarviointi (Horelli ym. 2003).	Pragmaattinen kehittämisarvioinnin viitekehys	Tilaaja varoi aktiivisesti puuttumasta ulkopuolisten arvioiden tulkintoihin, mutta ohjauskomiteassa suoraa intressiryhmälobbausta. Ohjausvaikutus oli vahva, johtuen mm. siitä, että hankkeen yhteys ohjaus- ja päätöksenteko- järjestelmiin oli rakennettu jo ennen aloittamista sekä siitä, että tilaaja antoi arvioijille liikkumavaraa	Lähtökohta sektorikohtaisesti fragmentoitunut / toteutuksessa pyrkimyksiä kokoaan eheyttämiseen

Suomen maakuntasuunnitelmien analyysi (Wallin & Roininen 2005).	Viitekehysten uuden suunniteluinstrumentin (maakuntasuunnitelman) tiedontuotanto	Tilaaaja määrittäi varsinkin tiukasti analyysikriteerit (jätti toteuttajalle niukasti liikkumavaraa tutkimusongelman määrittelyssä). Ohjausvaikutus oli kuitenkin vahva, koska tilaaja oli suunnitellut ja rakentanut yhteyden ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin jo ennen aloittamista	Kokoava lähtökohta, joka muuttui työn edetessä fragmentoituneeksi
Equal-yhteisöaloiteohjelmasta rahoitetun WomenIT-hankkeen loppuarviointi (Roininen ym. 2005).	Tasa-arvoarvioinnin viitekehys	Tulkintaristiriidat henkilötasolla (tilaajan koordinaattorilla kutsumustyömäinen sitoutuminen hankkeeseen ja vaikeuksia hyväksyä ulkopuolisen arvioijien tulkintoja). Ohjausvaikutus jäi heikoksi, johon mm. tilaajan ja arvioijien erilaisista näkemyksistä arvioinnin tavoitteista ja tarkoituksesta.	Alkuasetelma hierarkkisesti fragmentoitunut. Kokoava toteuttamispyrkimys jäi vajaaksi tilaajan halutessa välttää kokoavia vertailuja
TUTKIVAT ARVIOINNIT			
Suomen nuorisopolitiikan ja alueellisen nuorisotyön arviointi- ja seurantarjestelmän rakentaminen (Roininen 2000 ja Parviainen & Roininen 2000).	Osallistavan ja voimaannuttavan arvioinnin viitekehys	Perinteisten päätöksentekomallien ja -rakenteiden joustamattomuus. Ohjausvaikutus ilmeni uusien toimijoiden aktivoitumisena	Lähtötilanne fragmentoitunut, mutta toteutus eteni kohti kokoavaa
ESR-viitekehysten horisontaalinen tasa-arvoarviointi (Horelli ym. 2003).	Integroiva viitekehys (sukupuolinäkökulman, alue- ja rakennepolitiikan tutkimuksen sekä arviointiteorioiden integrointi), joista rakennettiin ohjelmateoriaa	Tilaaajan ja ohjaajan roolin päällekkäisyys (jääviiskysymys). Ohjausvaikutus kohtalainen, mutta sitä heikensi tilaajan valmiudet ja resurssit ottaa huomioon arvioijien laajoja (toimeksiannon ylittäneitä) suosituksia	Lähtökohdat fragmentoituneita, mutta toteutus monitahoisena kokoava
Maankäyttö- ja rakennuslain valtakunnallinen seuranta ja arviointi osallistumisen näkökulmasta. (Roininen ja Wallin 2002; Roininen ym. 2003).	Integroiva viitekehys (prosessiteoreettisten, juridisten ja kommunikatiivisen suunnittelun näkökulmien integrointi), joista rakennettiin muutosteorioita	Tilaaajan vahva halu puuttua arvioinnin sisältöön yksityiskohtia myöten. Ohjausvaikutus ulkopuolisen arvioijien tulkintoja). Ohjausvaikutus kuitenkin kohtalainen (tilaaja hyödynsi tuloksia näkyvästi jatkorahoituksensa järjestelyissä)	Lähtökohta hierarkkisesti fragmentoitunut, eikä kokoamispyrkimys onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla
Itä-Suomen Innovatiiviset toimet -ohjelman arviointi (Roininen ym. 2005).	Verkostomaisen innovaatioihin pohjautuvan aluekehityksen tutkimuksen ja konsultoivan kehittämisarvioinnin viitekehys, joista rakennettiin ohjelmateoriaa	Tulkintaristiriidat henkilötasolla (tilaajan koordinaattorilla vaikeuksia hyväksyä ulkopuolisen arvioijien tulkintoja). Ohjausvaikutus kuitenkin kohtalainen (tilaaja hyödynsi tuloksia näkyvästi jatkorahoituksensa järjestelyissä)	Alkuasetelma hyvin hierarkkisesti fragmentoitunut, mutta rakennettu viitekehys ohjasi arviointia kokoavaan suuntaan
Teknillisen korkeakoulun yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämissuunnitelman. (Roininen ym. 2005 ja 2007).	Ruohonjuuritasolta nousut oppimisarvioinnin viitekehys	Ohjausryhmä pyrki vaikuttamaan tulkintoihin ja johtopäätöksiin jo alkuvaiheessa (ennen tuloksia). Ohjausvaikutus vahva (TKK:n näkyvyys ja markkinointi), mutta ei kohdentunut alun perin tavoiteltuun kohderyhmään (henkilöstöön)	Fragmentoituneet lähtökohdat, joista arviointi eteni kokoavaan suuntaan

7.6 Yhteenveto

Olen esittänyt tässä luvussa empiirisen aineistoni meta-analyysin lähtökohdat, meta-analyysin kriteerit ja -kysymykset, arviointitapauskohdaiset analyysit, tapausten luokittelutavat ja tulokset arviointitapausten fragmentoituneesta luonteesta. Olen myös osoittanut empiirisen aineiston kattavan monipuolisesti eri arviointityyppejä ja -tasoja.

Meta-analyysissä nousee esille suuria eroja arviointitapausten laajuuden, syvyyden ja ajoituksen suhteen sekä tutkivien ja selvitysluonteisten arviointien välillä. Arviointitapausten laajuuden, syvyyden ja ajoituksen osalta erot ilmenivät tilaajien asettamissa lähtökohdissa (miksi arvioinnit tehtiin ja mitä niistä seurasi), arvioijien valitsemisessa lähestymistavoissa, arviointien suhteessa ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin, arviointiprosessien käytännön etenemisessä sekä fragmentoitumisen ja erikoistumisen eriasteisina ilmentyminä ja eheyttämisen pyrkimyksinä. Sitä vastoin käyte-tyissä arviointimenetelmissä ja niiden soveltuvuudessa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiin ei ollut suuria eroja (ks. luvut 7.5.1–7.1.3).

Akselilla tutkivat arvioinnit ja selvitysluonteiset arvioinnit erot liittyivät ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmien soveltamiseen sekä fragmentoitumisen ja erikoistumisen eriasteisuuteen ja eheyttämispyrkimyksiin. Selvitysluonteisissa arvioinneissa suhde ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin (ohjausvaikutus) kanavoitui varsin usein tilaajien ennalta (ennen arvioijan aloittamista) rakentamien kanavien kautta ja se oli siten vahvahkoa. Tutkivissa arvioinneissa ohjausvaikutusta heikensivät tilaajien ja arvioijien erivät näkemykset arviointien tarkoitusperistä ja tavoitteista sekä tilaajilta puuttuvat resurssit ja valmiudet viedä arvioijien (yli)lajoiksi ja (yli)syviksi muodostuneita suosituksia eteenpäin ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin. Toisin sanoen arvioijien resurssien ja tutkimuksellisten liikkumavapauksien tiukka ennakkorajaus johti paradoksaalisesti vahvempaan ohjausvaikutukseen. Järjestelmän sisällä olevilla tilaajilla oli täten portinvartijan rooli, jota tilaajat käyttivät oman harkintansa mukaisesti.

Toisaalta tutkivan arvioinnin asetelma näyttää johtavan selvitysluonteisia arviointeja useammin todellisiin muutoksiin arviointikohteensa toiminnassa, mikä johtuu paremmista mahdollisuuksista soveltaa ja kehittää ohjelma- ja muutosteorioita.

Erot arviointitapausten fragmentoitumisen ja erikoistumisen ilmentymisissä ja eheyttämispyrkimyksissä näyttäytyivät siten, että selvitysluonteisissa arviointiprosesseissa edettiin kokoavasta (eheyttävästä) arvioinnista kohti lisääntyvää fragmentoitumista. Tutkivissa arvioinneissa suunta oli päinvastainen. Tutkivissa arvioinneissa oli jo resurssien puolesta

suuremmat mahdollisuudet tarkastella asioita syvemmin ja muodostaa eheä kokonaiskuva arviointikohteesta sekä soveltaa ja kehittää ohjelma- ja muutosteorioita. Täten tutkiva arviointiote loi selvitysluonteista otetta paremmat edellytykset arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämiseksi. Seuraavassa luvussa 8 tarkastellaan eheyttämisen edellytyksiä.

8 Avauksia arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämiseen

Etsin tässä luvussa lähestymistapoja projektiyhteiskunnassa fragmentoituneen arviointitutkimuksen ja käytännön alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin eheyttämiseen. Eheyttämisellä tarkoitan sekä arviointitutkimuksen että käytännön alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien kokoaavaa lähestymistapaa, jossa arviointitoimintaa tarkastellaan laaja-alaisesti eri arviointitutkimuksen temaattisia osakokonaisuuksia ja alue- ja yhdyskuntasuunnittelun sektoreita integroiden.

Pyrkimykseni on eheyttää sekä arviointialan tutkimusta että käytännön arviointeja sisällöllisesti. Eheyttämisessä on kyse pitkälti yhteisen arviointikielen löytämisestä eri teoreettis-metodologisista, erilaisista lähestymistavoista, eri näkökulmista ja eri menetelmien kautta arviointeihin orientoituvien toimijoiden välille (vrt. taulukko 6 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoitumisen osoittavia ilmenemismuotoja projektiyhteiskunnassa sivu 78).

Rohkenen väittää, että moninaisten arviointitutkimuksen teoreettis-metodologisten paradigmojen (ks. kuva 8 luvussa 4.2 Paradigmat ja koulukunnat sivu 50) välisen yhteisen kielen löytäminen edellyttää pluralistista eheyttämistapaa. Se tarkoittaa, että eheyttämisen elementteihin on sisällytettävä moniarvoisesti niin positivistis- kuin antipositivistislähtöisiä rakenneosia (ks. luku 8.3.2). Muutoin yhteinen kieli ei tavoita ja yhdistä erilaisista arvioinnin koulukunnista ja paradigmoista (konstruktivistinen ja pragmaattinen) käsin arviointeihin orientoituvia arvioitsijoita.

Luvun yhteys teoria- ja empirialukuihini perustuu niissä esille nostamiini fragmentoitumisen kielteisiin piirteisiin. Arvioinnin eheyttäminen tarjoaa yhden mahdollisen ratkaisun näihin pirstaloitumisen kielteisiin ilmiöihin. Samalla se myös selkiyttää fragmentoitumisen myönteisiä (moninaistumisen) piirteitä.

Luku on kirjoitettu koostaen aiemmista tutkimuksista, muun muassa Jackson (2000; 2003), Rossi ym. (1999) ja Patton (1997), elementtejä arvioinnin eheyttämisen teoreettisiksi lähtökohdiksi, metodologisiksi valinnoiksi ja hyödyntämistarkoituksiksi. Näin ollen luvun rakenne on muodoltaan referoiva. Oma fokukseni ja käden jälkeni painottuu eheyttämiseen soveltuvien elementtien etsimiseen, valintaan ja niiden kokonaisvaltaiseen yhteen saattamiseen (luku 8.2).

Aloitan luvun pohtimalla arvioinnin eheyttämisen lähtökohtia (alaluku 8.1). Pohdinta muodostuu kokonaisvaltaisista lähestymistavoista ja ajattelumalleista. Sen jälkeen esitän ehdotukseni arvioinnin eheyttämisen elementeiksi (alaluku 8.2). Olen muodostanut eheyttämisen elementit kolmesta osiosta, jotka ovat: 1) evolutionaarinen kehitysnäkökulma, 2) soveltavan systeemimetodologian avulla tapahtuva kokonaisuusien hallinta sekä 3) arviointien laaja-alainen käyttäjälähtöisyys.

8.1 Arvioinnin eheyttämisen perusta

8.1.1 Kuinka tutkia ja arvioida fragmentoitunutta projektityhteiskuntaa?

Kokoavan, laaja-alaisuuteen ja synteeseihin pyrkivän eheyttävän arviointitutkimuksen tavoitteena on oppia ymmärtämään paremmin asioiden kokonaisvaltaisia yleispiirteitä yksityiskohtiin takertumisen sijasta.

Myös projektityhteiskunta arviointineen on ilmiö, jota on mahdollista tutkia joko laajasti tai suppeammin tarkastelutavoitteista ja tutkimus- tai tieteenalan intresseistä riippuen. Useille moni- ja poikkitieteellisille tieteenaloille (esim. maantieteelle) ominaisessa kokonaisvaltaisessa tarkastelussa on tavoitteena laaja-alainen ja yleispiirteinen kuva tutkittavasta ilmiöstä. Pitkälti erikoistuneille tieteenaloille soveltuvassa suppeammassa tarkastelussa on sitä vastoin mahdollisuus muodostaa syvempi ja yksityiskohtaisempi kuva ilmiön jostain yksittäisestä osiosta. Molempia näkökulmia tarvitaan, mutta moni- ja poikkitieteelliseen osaamiseen istuu paremmin kokonaisvaltainen ja eheyttävä kuin osavaltainen tarkastelutapa.

Työn teoreettisessa osassa tuotiin esille, että arvioinnin eheyttävä näkökulma tarkoittaa laaja-alaista tapaa tarkastella arviointeja ja arviointitutkimusta yleistävän kokoavan synteessin avulla. Se edellyttää, että arviointeja pohditaan laajasti niiden: 1) ontologis-epistemologisten asetelmien, 2) teoreettis-metodologisten jäsenysten, 3) poliittis-eettisten asetelmien, 4) lähestymistapojen, 5) aihepiirien, 6) konkreettisten arviointikohteiden, 7) käytännön arviointiprosessien sekä 8) käytännön menetelmävalintojen

kautta. Nämä olivat myös tämän tutkimuksen empiirisen aineiston meta-analyysin kriteereinä (ks. taulukko 8).

Tämän työn empiiriset arviointitapaukset osoittivat, että kokonaisvaltainen näkökulma soveltuu erityisesti laaja-alaisiin arviointitehtäviin, eli tehtäviin joissa arvioitavana on useista erilaisista teemoista ja tavoitteista muodostuvat kokonaisuudet. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomessa toteutettavat EU-kehittämishjelmat sekä runsastavoitteiset suunnitteluhankkeet (esim. maankäytön ja kaavoituksen arviointi). Kokonaisvaltainen näkökulma mahdollistaa niiden arvioinnissa lukuisten – usein myös intresseiltään ristiriitaisten – teemojen ja tavoitteiden välisten sidosten arvioinnin paremmin kuin keskittyminen erillisiin temaattisiin arviointeihin. Erillisinä temaattisina arviointeina voidaan tässä yhteydessä nähdä esimerkiksi suunnittelun ympäristövaikutusten (YVA), sosiaalisten vaikutusten (SVA) tai työllisyysvaikutusten arviointi (TVA).

Työn empiirisen aineiston meta-analyysi osoitti myös, että tutkivissa arvioinneissa on selvitysluonteisia arviointeja suuremmat mahdollisuudet muodostaa eheä kokonaiskuva arviointikohteesta (ks. luku 7.6). Tutkiva arviointiote luo siten selvitysluonteista otetta paremmat edellytykset arviointitoiminnan ja – tutkimuksen eheyttämiselle.

Kokonaisvaltainen ja eheyttävä näkökulma soveltuu erityisen hyvin akateemiseen arvioinnin tutkimiseen meta-arvioinnin keinoin. Kokonaisvaltainen näkökulma mahdollistaa esimerkiksi spesifien temaattisten arviointinalojen keskinäisen vertailun sekä niitä yhdistävän teoreettis-metodologisen perustan laaja-alaisen pohdinnan ja kehittämistyön. Kokonaisvaltaisella otteella projektiyhteiskunnan moninaisia ilmiöitä integroiva kehittäminen on ylipäätään mahdollista.

8.1.2 Kokonaisvaltaiset lähestymistavat

Willamo (2005) käyttää väitöskirjassaan kokonaisvaltaisuutta, osavaltaisuutta ja niitä täydentävää dialektista lähestymistapaa sateenvarjon kaltaisina kattokäsitteinä. Kokonaisvaltaisuudella hän ymmärtää laajojen kokonaisuuksien hahmottamista sekä tarkastelua monista näkökulmista ja vuorovaikutussuhteista yli sektori, tiede- ja muiden luokitusrajojen (emt.:36–48). Se voi tarkoittaa muun muassa useiden tieteellisten näkökulmien samanaikaista käyttämistä, kokonaisuuksien systeemistä ja holistista hahmottamista, tai esimerkiksi synteessin painottamista suhteessa analyysiin.

Kokonaisvaltainen vs. osavaltainen ja dialektinen

Kokonaisvaltaisen käsitepari osavaltainen voi tarkoittaa muun muassa yhteen tieteenalaan tai näkökulmaan rajautumista, analyysin painottamista

suhteessa synteesiin tai ongelmien ja ilmiöiden tarkastelemista osa tai yksi kerrallaan. Osavaltaisuuden yhteydessä puhutaan yleensä rajaamisesta, erikoitumisesta ja fragmentoitumisesta. Dialektinen lähestymistapa tähtää tasapainon ja vuorovaikutuksen löytämiseen kokonais- ja osavaltaiten lähestymistapojen välille (Willamo 2005:104–105).

Generalismi ja holismi

Willamo kuvaa kokonaisvaltaista lähestymistapaansa myös generalistis-holistiseksi (Willamo 2005:134–144). Generalismilla hän tarkoittaa tarkastelun laaja-alaisuuteen pyrkimistä hyödyntämällä näkökulmien moninaisuutta. Holistisuuden eli yhdentämisperikymyksen ja kokonaisuuksien tarkastelun hän liittää pyrkimykseen tarkastella kokonaisuuksia kytkemällä asioita yhteen, tarkastelemalla ilmiöiden ja systeemien vuorovaikutuksia ja niiden muodostamia kokonaisuuksia sekä myös osien ja kokonaisuuksien välisiä vuorovaikutuksia.

Filosofisessa mielessä holistisen näkökulman vastinparina voidaan pitää atomistista lähestymistapaa. Siinä keskitytään yksittäisten ilmiöiden tai osajärjestelmien kuvaamiseen ja mittaamiseen.

Esimerkiksi projektiyhteiskunnan fragmentoituneet arviointikäytännöt ja sektoroituneet koulukunnat muodostavat osajärjestelmiä. Atomistisen lähestymistavan lähtökohtana on se, että kokonaisuus on jäsennettävissä yksittäisten ilmiöiden tai osajärjestelmien summana, tai että kokonaisuuksia ei ole edes tarkoituksenmukaista jäsentää tutkimuksellisesti. Holistisen lähestymistavan mielenkiinto painottuu sitä vastoin ilmiöiden tai osajärjestelmien (esimerkiksi projektiyhteiskunnan fragmentoituneet arviointikäytännöt ja sektoroituneet koulukunnat) välisiin suhteisiin ja niiden asemaan osana kokonaisuutta (projektiyhteiskunnan fragmentoituneet arviointikäytännöt ja sektoroituneet koulukunnat osana koko projektiyhteiskuntaa).

Koherenssi ja komplementaarisuus

Koherenssin periaate lähtee siitä ennakoasetelmasta, että lähestymistapa olisi valittava aina sisällön luonteen mukaisesti. Ongelmanratkaisu tehdään silloin sisällön mukaan. Komplementaarisuus täydentää koherenssin periaatetta ja perustuu ajatukseen, jonka mukaan monimutkaisia ilmiöitä on tarpeen lähestyä monista näkökulmista. Muuten jokin oleellinen asiayhteys kokonaisuudessa saattaa jäädä havaitsematta.

Sektorikohtainen vs. poikkisektoraalinen

Poikkisektoraalisuuden käsite yhdistää hallintoa ja tutkijoita. Vastaavana tieteellisenä käsitteenä käytetään usein poikkitieteellisyyttä, jolla viitataan

usean tieteenalan läpäisevään tutkimukseen tai koulutukseen. Poikkitieteellinen läpäisevyys edellyttää, että eri tieteenalojen lähestymistapoja tai paradigmoja hyödynnetään niitä toisiinsa integroiden. Monitieteisyys ei edellytä vastaavaa eri tieteenalojen integraatiota. Esimerkiksi monitieteisessä tutkimushankkeissa eri tieteenalojen edustajat vain täydentävät yhteistä tietovarantoa omilla tuloksillaan, mutta eivät pyri syvempään eri tieteenalojen väliseen tiedon synteysiin. (Roininen ym. 2010:17–18).

Vastaavasti hallinnollisena käsitteenä poikkisektoraalinen toiminta voidaan mieltää eri hallinnonalat läpäiseväksi toiminnaksi ja toisistaan riippuvuudeksi. Konkreettisesti se voi ilmetä esimerkiksi usean ministeriön yhteishankkeina, joissa kukin ministeriö ei vain toteuta omaa osuuttaan yhteishankkeesta, vaan pyrkii löytämään yhteistä syvempää lisäarvoa toiminnalle hallinnon ”rajapinnoilta”. Poikkisektoraalinen riippuvuus tarkoittaa, että hallinnonalat ovat yhteishankkeissa riippuvaisia toisten hallinnonalojen etenemisprosesseista, eivätkä voi viedä läpi omaa hankeosiotaan integroimatta sen prosesseja tiiviisti muiden hallinnonalojen prosesseihin. Poikkisektoraalisuuden vastinpari sektorikohtainen viittaa vain yhden hallinnonalan toimintaan ja yhden hallinnonalan omatoimisesti läpiviemiin hankkeisiin. Ääripäiden välimuotona voidaan pitää monisektoraalisuutta (vrt. monitieteellinen) (emt.:18).

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kannalta edellä mainittu tarkoittaa sitä, etteivät tiukasti sisällöllisesti rajatut temaattiset ja hallintosektorikohtaiset arvoinnit tavoita oleellisia asiayhteyksiä kokonaisuudesta, vaan niitä on täydennettävä kokonaisvaltaisemmilla ja poikkitieteellisemmällä arvioinnin lähestymistavoilla.

8.1.3 Kokonaisvaltaiset ajattelumallit

Projektiyhteiskunnan kokonaisvaltainen arviointi tarvitsee lähestymistapojen ohella myös siihen soveltuvia ajattelumalleja. Tässä luvussa käydään läpi niistä kolmea (systeemiajattelu, kompleksisuusajattelu ja kaaosajattelu), sekä pohditaan samalla niiden soveltuvuutta projektiyhteiskunnan arviointitoimintaan ja sen tutkimiseen.

Systeemi-, kompleksisuus- ja kaaosajattelu liittyvät kiinteästi toisiinsa. Systeemiajattelu tarjoaa välineitä moniulotteisten järjestelmien rakenteen kuvaamiseen. Kompleksisuus- ja kaaosajattelun avulla voidaan käsitellä järjestelmien sisäisiä vuorovaikutuksia, jolloin saadaan malleja järjestelmien kehitysprosessien ja kokonaistoiminnan ymmärtämiseen. Kaikkien kolmen kokonaisvaltaisen ajattelumallin tieteellinen kehitys ajoittuu projektiyhteiskunnan laajentumisen kanssa samoille vuosikymmenille.

Systeemiajattelu

Systeemiajattelun perusteet ovat, että todellisuus koostuu hierarkkisista systeemeistä ja niiden välisistä suhteista, ja että ihmiset kiinnittävät todellisuuden tarkastelunsa ja luokittelunsa yleensä heille tutuille systeemisille tasoille. Hierarkkisuudestaan huolimatta systeemiajattelun vastakäsitteenä pidetään newtonilaista mekanistista ajattelua. Systeemiajattelun avulla voidaan kuvata monitahoisia ilmiöitä kokonaisvaltaisesti.

Systeemitoteoreettiset ajattelutavat voidaan jakaa edelleen kahteen: formaaliin ja holistisiin. Ensimmäisessä mainitussa huomio kiinnitetään eksakteihin matemaattisiin mallintamistapoihin, ja jälkimmäisissä ennustamisen ja simuloinnin sijasta järjestelmien parempaan ymmärtämiseen.

Itse systeemit voivat olla Jacksonin (2000; 2003:3–4) mukaan esimerkiksi fyysisiä (jokisysteemit), biologisia (elävät organismit), suunniteltuja (autot), abstrakteja (filosofiset ajatusrakennelmat), sosiaalisia (perheet) tai ihmistoimintoja (tuotteiden laadunvarmistusjärjestelmiä). Tulkitseen Jacksonia siten, että myös alue- ja yhdyskuntasuunnitelmat, niihin liittyvät hankkeet ja niistä muodostuvat ohjelmat erilaisine organisaatioineen ja toimintatapoineen voivat muodostaa kokonaisvaltaisesti arvioitavissa olevia systeemejä.

Willamo (2005:81–83) on kiteyttänyt systeemiajattelun olennaisimmat piirteet seitsemään näkemykseen todellisuudesta. Todellisuutemme koostuu järjestelmistä eli systeemeistä, ja ne koostuvat edelleen komponenteista, jotka ovat kaikki vuorovaikutuksessa toisiinsa. Muuttamalla yhtä komponenttia saatamme muuttaa radikaalistikin kaikkia systeemejä. Järjestelmät jäsenyivät hierarkkisesti niin, että kaikilla on osajärjestelmänsä ja kaikki ovat jonkun toisen järjestelmän osia. Systeemien toiminta ei ole vain komponenttiensa toiminnan summa, vaan niiden välinen vuorovaikutus on vähintään yhtä oleellista. Viidenneksi, systeemien kuvaus vaatii komplementaarisesti erilaisia ja eri näkökulmista tehtyjä kuvauksia, muuten niiden olemus ei avaudu. Systeemien sisältämä tieto on järjestynyt verkostoiksi, ei yksittäisiksi rakenneosiksi tai syy–seuraus-ketjuiksi. Lopuksi, systeemien tutkimuksessa on olennaista niiden itsensä ja niiden ympäristön rajaaminen. On mietittävä tarkkaan mitkä osasysteemit rajataan mukaan ja mitkä ympäristöön.

Jackson puolestaan (2003:12–13) on esittänyt neljä holistisen systeemiajattelun etua:

1. Holismi tarjoaa vertaisen vaihtoehdon reduktionismille (vrt. kuva 4 sivu 32 luvussa 3.2). Organisaatiot ovat monimutkaisia ja asioiden väliset suhteet keskeisiä.

2. Moderni systeemiajattelu tarkastelee sekä prosessia että rakennetta. Muutoksen johtaminen prosessina antaa mahdollisuuden aivan erilaisille kehityskuluille ja innovaatioille kuin staattisen mallin mukaan johtaminen.
3. Systeemiajattelun poikkeittieteellisyys (vrt. luku 8.2 yllä) mahdollistaa erilaisten teorioiden vahvuuksien yhdistämisen ja integroinnin (vrt. emergenssi kehitys).
4. Systeemiajattelu on todistanut tarttuvansa paremmin johtamisen maailman realiteetteihin kuin mikään aikaisempi johtamisoppi.

Systeemiajattelua on ajoittain kritisoitu liiallisesta mekanistisuudesta ja generalismista (Jackson 2003:129 sit. Rosenhead 1998). Kun tarkastelu nostetaan kovin yleiselle tasolle, siitä saattaa kadota kosketuspinta todellisuuteen. Toisaalta systeemiajattelijat korostavat, että he ottavat yleistäessään huomioon monipuolisesti eritasojen systeemit, myös arkielämään suoraan kiinnittyvät.

Systeemiajattelijat ovat vastanneet kritiikkiin kehittämällä niin sanotua pehmeää systeemimetologiaa (Soft Systems Methodology eli SSM) (Checkland 1976, 1981; Jackson 2003:181). Jos kova systeemiajattelu on vastaus siihen, miten joku asia kannattaa tehdä, niin pehmeä systeemiajattelu korostaa, mitä tehdään (Jackson 2003:181–182 sit. Jenkins 1971). ”Pehmeä systeeminen ajattelutapa käyttää metodologiaa joka ”tarjoaa tien” (kreik. *methodos*), jota voi kulkea – ei erityistä metodia.” (Sandelin-Benkö ja Metsämuuronen 2006:377.)

Pehmeän systeemimetologian lähtökohtana on, ettei ongelmaa työsetä heti systeemiajattelun keinoin, vaan analysoidaan ensin tavoitteet (ks. luku 8.3.2 Kokonaisuuksien hallinta soveltavalla systeemimetologialla). Koska ei ole selvää mihin kannattaa puuttua, otetaan esille monta vaihtoehtoa. SSM:n luonne on tulkitsevaa ja sosiaalista. Siten sen tietoteoreettinen lähtökohta on pikemminkin emansipatorinen kuin kovan systeemimetologian vastaava positivistinen.

Kompleksisuusajattelu

Kompleksisuusajattelu liittyy läheisesti systeemiajatteluun. Kompleksisuusajattelua on viime aikoina hyödynnetty muun muassa kompleksisten systeemien järjestäytymisen tutkimuksessa. Näissä tutkimuksissa kompleksisuus näyttäytyy ilmiönä, jossa moninaiset systeemit itseorganisoiutvat osiensa välisten vuorovaikutussuhteiden avulla. Tällä näkökulmalla on mielenkiintoisia yhtymäkohtia luvussa 3 referoimaani Sotaraudan (1996) ajatteluun itseohjautuvuudesta ja itseorganisoiutuvista ryhmistä.

Kompleksisuutta voidaan tarkastella sekä systeemien sisällöllisenä ominaisuutena että holistisena lähestymistapana. Jälkimmäisen mukaan todellisuus näyttäytyy erilaisena riippuen siitä, mitä kysymme (mitä osajärjestelmiä tarkastelemme). Se on siis lähellä komplementaarisuuden lähestymistapaa.

Kompleksisuuskynnyksellä (Willamo 2005:86) ymmärretään, että alemman systeemisen hierarkiatason toiminnan avulla ei voida selittää ylempää. Tähän monimutkaiseen kehitykseen liittyvää uusien ilmiöiden ilmaantumista esiin kuin itsestään kutsutaan emergenssiksi, eli olennaisesti uudenlaisten kvaliteettien ilmaantumiseksi. Esimerkiksi projektiyhteiskunnan varhain tapahtunut rakentuminen (Rantala ja Sulkunen 2006) näyttäisi tapahtuneen emergenssin kautta.

Kaosajattelu

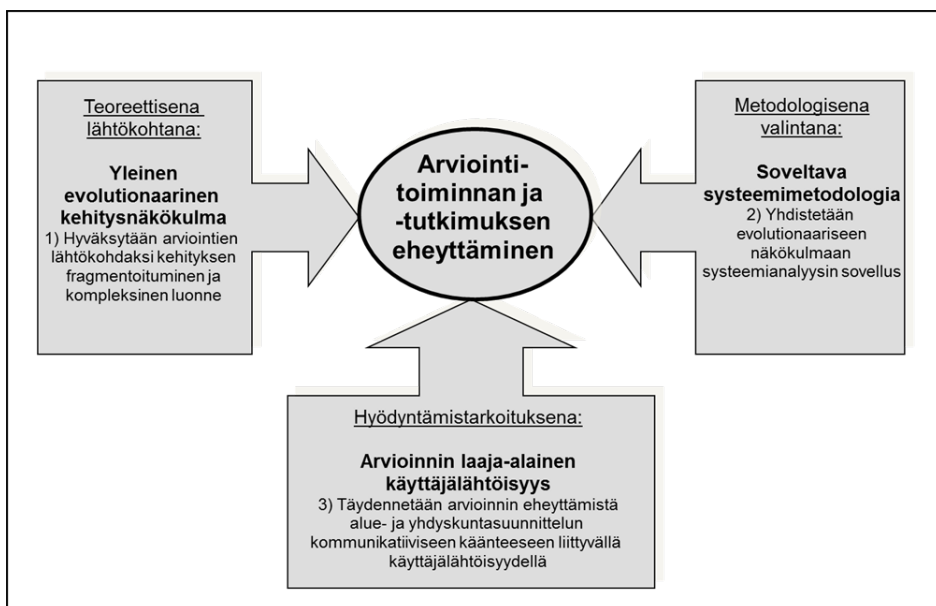
Kolmas toisiinsa kiinteästi liittyvä kokonaisvaltainen ajattelumalli on kaosajattelu. Sen perusteesejä on, että pieni muutos yhtäällä voi aiheuttaa suuren, ennustamattoman muutoksen toisaalla, ja että systeemien kehityksessä esiintyy murrosvaiheita.

Kaaos ei ole sekasortoa, vaan se ilmentää systeemien epälineaarista dynamiikkaa. Kaosajattelun avulla voidaan ymmärtää kompleksisten, epälineaaristen ja herkästi vaihtelevien systeemien luonnetta perinteisiä lineaarisia malleja paremmin. Siten se soveltuu yhdeksi kokonaisvaltaiseksi ajattelun apuvälineeksi.

Niin kompleksisuus- kuin kaaosteoriakin ovat lähtöisin luonnontieteistä, joten niiden suoraan soveltamiseen yhteiskuntatieteissä ja projektiyhteiskunnan arvioinnin tutkimuksessa kannattaa suhtautua varauksin. Niiden soveltuvuutta heikentää se, että länsimaissa vallinneen osavaltaisuuden ja loogisen rationaalisuuden vuosisataisen valtakauden jäljiltä on länsimaihin jäänyt kompleksisuus- ja kaaosvastainen ajattelutapaperinne (Willamo 2005:89–90). Samaa ajatteluperinteen taakkaa kuvasi myös Vedung (2003:9–10) ”länsimaissa pitkään velloneeksi modernisoinnin ja rationalismin virraksi”.

8.2 Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämisen elementtejä

Hahmottelen tässä luvussa arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttäviä elementtejä. Ne muodostuvat kolmesta osiosta, jotka ovat: 1) evolutionaarinen kehitysnäkökulma, 2) soveltavan systeemimetodologian avulla tapahtuva kokonaisuusien hallinta sekä 3) arviointien laaja-alainen käyttäjälähtöisyys. Arvioinnin eheyttävät elementit on esitetty kuvassa 20.



Kuva 20. Arvioinnin eheyttäviä elementtejä: teoreettiset lähtökohdat, metodologiset valinnat ja hyödyntämistarkoitukset.

Evolutionaarinen näkökulma (ks. kuva 4 sivu 32) kehitykseen toimii eheyttämisen teoreettisena lähtökohdانا ja tarjoaa välineitä kehityksen kuvaamiseen. Evolutionaarinen näkökulma saa perustelunsa työssä aiemmin kuvaamani kehityksen emergentin ja kompleksisen luonteen sekä siihen sidoksissa olevan arviointialan fragmentoitumiskehityksen kautta.

Eheyttämisen tarve kumpuaa erityisesti fragmentoitumisen kielteisistä puolista (arviointien pirstaloitumiskehityksestä), joita voidaan lähestyä ja analysoida luontevimmin evolutionaarisella lähestymistavalla kehitykseen. Evolutionaarisella lähestymistavalla tavoitetaan pirstaloitumiseen liittyvät emergentit ja kompleksiset kehitysulottuvuudet paremmin kuin perinteisellä positivistis-rationalistisella lähestymistavalla (ks. kuva 4). Toisin sanoen eheyttämisen on perustuttava ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen, jota leimaavat kompleksisuus ja emergentit kehityskulut.

Evolutionaaristen lähtökohdien jälkeen esittelen soveltavan systeemi-metodologian soveltumista eheyttämisen metodologiseksi valinnaksi. Se edustaa eheyttämisessä systeemitheoreettista lähestymistapaa ja tarjoaa välineitä arviointialan kehittämiseen nykyistä eheämmäksi. Väitän, että ilman systeemitheoreettista lähestymistapaa eheyttäminen ei onnistu.

Kolmanneksi pohdin arviointien käyttäjätahojen näkökulmasta arvioinnin laaja-alaista hyödyntämistä. Arviointien sidosryhmien ja arviointeihin osallisten määrä on kasvanut projektiyhteiskuntakehityksen seurauksena.

Tämä muodostaa oleellisen tekijän arvioinnin eheyttämisen tarpeelle sekä sen keinoille. Laaja-alainen käyttäjälähtöisyys toimii myös evolutionaarista kehitysnäkökulmaa ja soveltavaa systeemimetodologiaa toisiinsa yhdistävänä sidoksena.

Soveltavan systeemimetodologian ja käyttäjälähtöisen arvioinnin luvut perustuvat pitkälti Jacksonin (2000; 2003), Rossin ym. (1999) ja Pattonin (1997) ajatusten kokoavaan referointiin. Näistä ajatuksista tulkitseen Jacksonin ja Pattonin ajatusten pohjautuvan antipositivistissävytteisen konstruktivistisen arviointitutkimuksen paradigman pohjalle ja Rossin ajatusten lähemmäs positivistissävytteistä pragmaattista arviointitutkimuksen paradigmaa (ks. kuva 8 teorialuvussani 4.2 Paradigmat ja koulukunnat sivu 50).

8.2.1 Evolutionaarinen lähestymistapa yleiseen kehitykseen

Evolutionaarinen näkemys yleisestä kehityksestä soveltuu eheyttämisen lähtökohdaksi paremmin kuin lineaarinen kehitysnäkemys, sillä se kuvaa nykykehitystä realistisemmin. Linearisella kehitysnäkemyksellä on paljon yhteistä radikaalin rationalismin (ks. Vedung 2003:9–14) kanssa. Molemmat perustuvat positivistiseen uskoon siitä, että ongelmille (tässä yhteydessä arviointiongelmiille) on aina löydettävissä selkeät ratkaisut, jonka jälkeen esimerkiksi alueiden tai yhdyskuntien kehitys voi jatkaa entiseen tahtiin (ehkä arviointisuosituksilla ryyditettynä). Arvioinneissa lineaarinen näkökulma on kulminoitunut pelkistetyimmillään arviointielementtien lineaariseksi panos–tuotos-arviointien prosessuaaliseksi ketjuksi (vrt. kuva 7 sivu 38), jolla on uskottu voitavan ottaa arviointikohteen kehitys kausaalisesti haltuun ja tuottaa näin arviointitulkin-toja ja -suosituksia kohteen kehityksestä.

Evolutionaarinen lähestymistapa kehitykseen perustuu neljään elementtiin: kompleksisuuteen, emergenttiin kehitykseen, todellisuuden moninaisuuteen ja dynaamisuuteen (Valovirta 2007:11). Näitä kehityksen ilmentymismuotoja ei kyetä tavoittamaan positivistis–rationalistisella lähestymistavalla.

Evolutionaariseen kehitysnäkökulmaan kuuluva kompleksisuuskäsite kuvaa hyvin ilmiöiden (siis myös arvioinnin kohteiden) järjestäytymistä tai järjestäytymättömyyttä. Sotarauta (1996:95 sit. Mannermaa 1991:185) jaottelee kompleksisuuden Weaverin klassisen kompleksisuusjaottelun mukaisesti: yksinkertaisiin (simplistisiin) ongelmiin, organisoimattomaan kompleksisuuteen ja organisoituun kompleksisuuteen. Yksinkertaisten ongelmien ratkaisu arvioinnin keinoin ei vielä vaadi kummempaa arvioinnin kokoavaa systemaattisuutta tai eheyttämistä, mutta mitä kompleksisemmaksi ilmiöt

(siis arviointikohteet) muodostuvat, sitä suuremmaksi käy arvioinnin systemaattisuuden ja eheyttämisen tarve.

Myös emergentin kehityksen näkökulma soveltuu eheyttämiseen. Tiedostamattomat kehityskulut ja osittainen sattumanvaraisuus eivät mahdu rationalistis-lineaariseen pelkistettyyn panos-tuotos-arviointimalliin. Evolutionaarisessa, kehityksen emergenttiyttä korostavassa ymmärtämistavassa sattumanvaraisuus otetaan paremmin huomioon. Evolutionaarisen kehityksen emergenttiyttä painottava näkemys on rehellisempi ja realistisempi (vrt. realistinen arviointitutkimuksen paradigma) lähtökohta arvioinneille ja niiden tutkimiselle fragmentoituneessa projektiyhteiskunnassa kuin rationalistis-lineaarinen malli.

Todellisuuden fragmentoituneeseen moninaisuuteen kuuluu, että arvoihin ja totuuteenkin on olemassa erilaisia lähestymistapoja ja näkökulmia. Viranomaisilla, asukkailla, kuluttajilla ja niin edelleen voi olla erilaisiin arvoihin pohjautuva kuva todellisuudesta ja alueensa tai yhdyskuntansa kehityksen suunnasta. Arvioijien tehtävänä on saattaa ristiriitaisetkin näkemykset vuoropuheluun keskenään ja etsiä niille yhteisiä, eheyttäviä ratkaisuja, tai ainakin tuoda läpinäkyvästi esille ratkaisemattomat ristiriidat. Ratkaisemattomien ristiriitojen läpinäkyvä käsittely liittyy tämän työn luvussa 6.2 esillä olleeseen agonistiseen suunnitteluteorian ideaaliin.

Evolutionaariseen näkemykseen sisältyvä dynaamisuus on Sotaraudan (1996:101–103) mukaan järjestelmän siirtymistä tilasta toiseen, mutta siirtyminen voi tapahtua monella eri tavoin. Tämän dynamiikan huomioon ottaminen osana arviointeja on välttämätöntä. Rationalistis-lineaarisessa arviointimallissa oletetaan siirtymien tapahtuvan varsin kontrolloidusti, mikä ei vastaa todellisia muutosprosesseja.

8.2.2 Kokonaisuuksien hallinta soveltavalla systeemimetodologialla

Fragmentoitunutta kokonaisvaltaisempi arviointinäkökulma saattaisi johdattaa nykyistä paremmin hyödynnettäviin arviointituloksiin. Se mahdollistaisi arvioinneissa lukuisten – usein myös intresseiltään ristiriitaisten – arvojen, teemojen ja tavoitteiden välisten sidosten kokonaisuuden hahmottamisen paremmin kuin keskittyminen erillisiin osavaltaisiin arviointeihin.

Yksi kokonaisvaltaisen näkökulman edellytys on arvioinnin systeemi-teoreettinen lähestymistapa. Se tarkoittaa järjestelmällistä ja organisoitua tapaa kuvata fragmentoitunutta ja kompleksista todellisuutta. Se ei siis tarkoita edellisessä luvussa kuvatun kompleksisuuden ja emergentin kehityksen sivuuttamista, vaan organisoitua kompleksisuutta (ks. luku 8.2.1).

Katson, että erityisesti soveltava systeemimetodologia tarjoaa tähän hyviä välineitä.

Tarkastelen tässä luvussa soveltavaa systeemimetodologiaa 1) soveltavan systeemiajattelun, 2) kokoavan arviointikehikon ja 3) systemaattisen arviointiprosessin kautta. Kaikki kolme ovat luonteeltaan systeemimetodologisia. Liitän niistä ensimmäisen ensisijassa arvioinnin tutkimuksen eheyttämisen tarpeisiin ja kaksi jälkimmäistä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun käytännön arviointitoiminnan eheyttämistarpeisiin.

Soveltava systeemiajattelu

Arvioinnin tutkimuksen eheyttämistarpeisiin soveltuvan soveltavan systeemiajattelun peruskiviä ovat Operaatiotutkimus (Operational Research, OR), Systeemianalyysi (SA) ja SE eli Systems Engineering, joka on ensin mainittujen sovellus insinööritieteiden kentälle. Nämä kaikki kehittyivät toisen maailmansodan aikana kun liittoutuneet tekivät yhteistyötä tehostaakseen pommituksiaan. Checkland (1981) on nimennyt OR:n ja SA:n ”koviksi systeemiajattelun muodoiksi” (hard systems thinking).

Kovien OR:n, SA:n ja SE:n heikkouksia ovat kyvyttömyys käsitellä merkittävää monimutkaisuutta, käsitellä ristiriitaisia arvoja ja näkemyksiä sekä poliittisia ja valtaan liittyviä asioita. Jo 1970-luvulta lähtien kova ja yksinkertainen systeemiajattelu olikin ajautunut umpikujaan ja sitä lähdettiin kehittämään pehmeämpään suuntaan.

Jacksonin (2003:24) mukaan systeemejä on sekä yksinkertaisia että monimutkaisia (taulukko 12). Yksinkertaisissa systeemeissä on vain pari alasyhteimiä ja vain muutamia rakenteellisia toimintoja. Ne ovat melko pysyviä ja helppoja ymmärtää. Erittäin kompleksiset systeemit puolestaan sisältävät laajan kirjon toimintoja ja alatoimintoja ja niiden toiminnot vaikuttavat laajalti toisiinsa ja muihin.

Myös osallistujat tai systeemien toimijat ovat erilaisia. Yksituumaisilla osallistujilla on samat arvot, uskot ja intressit. Moniarvoisilla osallistujilla on moninaiset arvot ja arvostukset, mutta intressit ovat yhteneväiset toistensa kanssa. Ristiriitaisilla osallistujilla on kaikki eriäviä, myös intressit, jolloin esimerkiksi johtaminen on paljon vaikeampaa. Kova systeemiajattelu piti kaikkia ympäristöjä yksinkertaisina ja osallistujia yksimielisinä, mikä oli Jacksonin (emt.) mukaan hyväksyttävissä kun maat käyvät sotaa, muttei muissa toimintaympäristöissä. Uusimmat pehmeät systeemiajattelun muodot ovatkin kehittyneet ikään kuin kritiikkinä koville ajattelumalleille. Jackson kuvaa kehitystä alla olevan taulukon muodossa (taulukko 12). Pehmeämmät mallit asettuvat taulukossa oikealle ja alas.

Taulukko 12. Jacksonin (2003:24) systeemiajattelun lähestymistapojen jaottelu.

OSALLISTUJAT			
	Yksituumaisia	Moniarvoisia	Ristiriitaisia
	Yksinkertaiset	Kova systeemiajattelu	Emansipatorinen systeemiajattelu
SYSTEEMIT		Pehmeä systeemiajattelu	
	Kompleksiset	Systeemi-dynamiikka Organisaatio-kybernetiikka Kompleksisuus-teoria	Postmoderni systeemiajattelu

Pehmeä systeemimetodologia (Soft Systems Methodology eli SSM) muotoutuu Jacksonin mukaan (2003:187) SSM oppimiskehäksi, jossa: 1) määritellään tilanne, joka koetaan ongelmaksi, 2) eksplikoidaan ongelma, 3) määritellään ongelmalle relevantit tarkoituksenmukaiset toimenpiteet, 4) määritellään konseptuaaliset mallit systeemeistä, 5) kartoitetaan mallien ja tosimaailman erot, 6) määritellään tarvittavat muutokset (halutut ja kulttuurisesti mahdolliset) ja 7) toimitaan.

Jacksonin (emt.) oppimiskehä rakentuu ikään kuin maanpäällisestä (tosimaailma) ja maanalaisesta (systeemiajattelu, teoreettinen pohdinta jne.) sfääristä. Tilanteesta pyritään saamaan mahdollisimman rikas kuva, joka ammentaa aineistonsa molemmista sfääreistä. Jackson (emt.) kuvaa tätä holistisuuteen pyrkivää malliaan lyhenteellä "CATWOE" (Customers, Actors, Transformation, World view, Owners, Environmental constraints). Ajatuksena on, että SSM-prosessi vetäisi kaikki osapuolet mukaan prosessiin.

Jacksonin (emt.) oppimiskehällä on paljon yhtymäkohtia luvussa 3.2.6 kuvaamani neuvotteluohjaukseen liittyvän kasvuyhteiskunnan toimija- ja dikotomiajaottelun kanssa (Mäntysalo ja Roininen 2009:88 soveltaen Rajaniemi 2006). Molemmissa malleissa yhdistyy holistinen kokonaisuuden kuvaaminen ja haltuunotto osatekijöiden välisenä synteessinä sekä eri sfäärien väliset dikotomiat. Pehmeän systeemimetodologian vahvuutena onkin se, että sen avulla saadaan yhdistettyä tutkimus (maanalainen sfääri) ja toiminta (tosimaailma).

Kritiikkinä pehmeää systeemimetodologiaa kohtaan on esitetty että se toimii vain sellaisissa tilanteissa, joissa ihmisillä on samat tavoitteet. Lisäksi pehmeää systeemimetodologiaa on kritikoitu sen sivuuttavan tosiseikan,

että voi olla kyberneettisiä lakeja, joiden mukaan osat toimivat. Kriitikkojen kukaan pehmeässä systeemimetodologiassa osat pyritään esittämään liian erillään toimiviksi, joten siitä ei ole kriitikkojen mukaan apua kokonaisten organisaatioiden sopeutumisessa (Jackson 2003:202–207).

Pehmeää systeemiajattelua laajempi, koko systeemiajattelun läpäisevä ja näkyvin kritiikki on kohdistunut pitkälti sen tapaan tukahduttaa luovuus ja joustavuus. Jackson (2000; 2003) on etsinyt luovan holistisen systeemiajattelun lähestymistapoja systeemien kokonaisinterventiomallin (Total Systems Intervention, TSI) ja sen kriittisen sovelluksen (Critical Systems Practice) kautta. Hän esittelee nämä luovan holistisen systeemiajattelun mallit ikään kuin vastauksena esitetyille kritiikille ja jonkinlaisina systeemiajattelun kehittämistyön uusimpina tuloksina.

Systeemien kokonaisinterventiomalli (Total Systems Intervention eli TSI) on ensimmäinen erilaisia metodologioita yhdistävä (ja näin ollen siis ”kriittinen”) systeeminen lähestymistapa. Jackson (2003:277) pitää sitä ensimmäisenä kriittisenä systeemiajattelumallina (”Critical Systems Thinking”, eli CST).

TSI pohjautuu kasvaneeseen ymmärrykseen aikaisemmin esiteltyjen systeemien vahvuuksista ja heikkouksista, pluralismin aiempaa vahvempaan arvostamiseen systeemiajattelussa ja viimeaikaiseen emansipatoristen systeemiajattelun muotojen nousuun. Jackson (2003:284) kuvaa TSI:n luonnetta myös metametodologiseksi ja metaparadigmaattiseksi.

Mallia jäsentävät luovuus, valinta ja tulos, sekä näihin vaiheisiin ”alasysteemeinä” sisältyvät tehtävät, työkalut ja tulokset.

Kriittinen CSP (Critical Systems Practice) on systeemien kokonaisinterventiosta kehitetty versio. Sen kehitys on tapahtunut 1990-luvulta alkaen. Siihen sisältyy kolme peruskiveä: 1) kriittinen tietoisuus (critical awareness), 2) sosiaalinen tietoisuus (social awareness) ja 3) metodologinen ja teoreettinen pluralismi. Kriittinen ymmärrys tulee edellä esiteltyjen systeemiajattelun teorioiden tai mallien kautta, joita on siis ajan saatossa kritisoitu ja kehitetty. Sosiaalinen tietoisuus viittaa emansipatoriseen intressiin sekä oikeudenmukaisuuden, osallistamisen ja demokratisoimisen edistämiseen. Kolmas peruskivi viittaa pluralismiin ja sen kehittämiseen. (Jackson 2003:301–315).

Systeemien kokonaisinterventiota kritisoitiin muun muassa siitä, että se nojautui täysin Habermasin (1970 ja 1975) varhaisiin teorioihin ihmisten intresseistä. Aikoinaan kun systeemien kokonaisintervention eri teoriat törmäsivät, alan kehittäjät selittivät erot intressien kautta. Nykyisin uskotaan laajasti, ettei eroja tulisi häivyttää rationalisoimalla, vaan korostaa eroja. Kritiikkiä tulisi siis julistaa teorioiden välissä, ei ylätasolla. Toisin sanoen

kriittinen CSP luopuu alkuperäisen systeemien kokonaisintervention tavoitteesta toimia 'metaparadigmaattisella tasolla'. (Jackson 2003:301–315).

Mingers ja Brocklesby (Jackson 2003:304 sit. Mingers ja Brocklesby 1996) ovat erotelleet kolme pluralismin muotoa. Ensimmäisessä mietitään, mikä on ongelma ja valitaan metodologia sen mukaan. Toisessa yhdistetään eri metodologioita (Systeemien kokonaisintervention päätarkoitus). Kolmannessa, jota kutsutaan multiparadigmaksi ja multimetodologiaksi ("multiparadigm ja multimethodology"), yhdistetään eri teorioiden osia yhteen ja samaan ongelmaan. Viimeksi mainittua kannattavat esimerkiksi postmodernistit.

Kokoava arviointikehikko

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun käytännön arviointitoiminnan eheyttämistarpeisiin soveltuvalla kokoavalla arviointikehikolla (Roininen ym. 2003:12) (kuva 21) voidaan kuvata arvioinnin ja sitä palvelevan seurannan tavoitteita, kohteita ja välineitä kokonaisvaltaisesti. Kyseessä on systeemiteoreettinen lähestymistapa arvioinnin kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Tavoitteiden, kohteiden ja välineiden sisällöt määrittyvät luonnollisesti kulloisenkin arviointitapauksen tietotarpeiden (ks. kuva 12 sivu 67 ja taulukko 2 sivu 64) pohjalta, mutta kehikko auttaa jäsentämään niitä kokonaisvaltaisesti.

Seuranta ja arviointi tarvitsevat kumpikin toimiakseen niihin erikseen kehiteltyjä välineitä. Välineitä tarvitaan kuudenlaisia:

- 1) kriteereitä (seurannan ja arvioinnin välineitä),
- 2) arviointikysymyksiä (seurannan ja arvioinnin välineitä),
- 3) indikaattoreita (seurannan välineitä),
- 4) tiedonkeruun menetelmiä (seurannan välineitä),
- 5) teoriasta johdettuja käsitteitä ja malleja (arvioinnin välineitä) ja
- 6) käsitteistä johdettuja tulkintakehikoita (arvioinnin välineitä).

Kriteerit ovat seurannan ja arvioinnin perusta. Niillä on kaksoistehtävä. Toisaalta ne kuvaavat ja määrittelevät seurannan kohteen. Toisaalta ne toimivat arviointiperusteina. Indikaattorit puolestaan jalkauttavat kriteerit empiiriseen todellisuuteen ja ne toimivat kriteerien määrällisinä ja laadullisina mittareina. Arviointikysymyksillä jäsennetään kohteesta saatavissa olevaa empiiristä tietoa. Tiedonkeruun menetelmät ovat välineitä, joilla hankitaan määrällisesti ja laadullisesti mitattavaa tietoa.

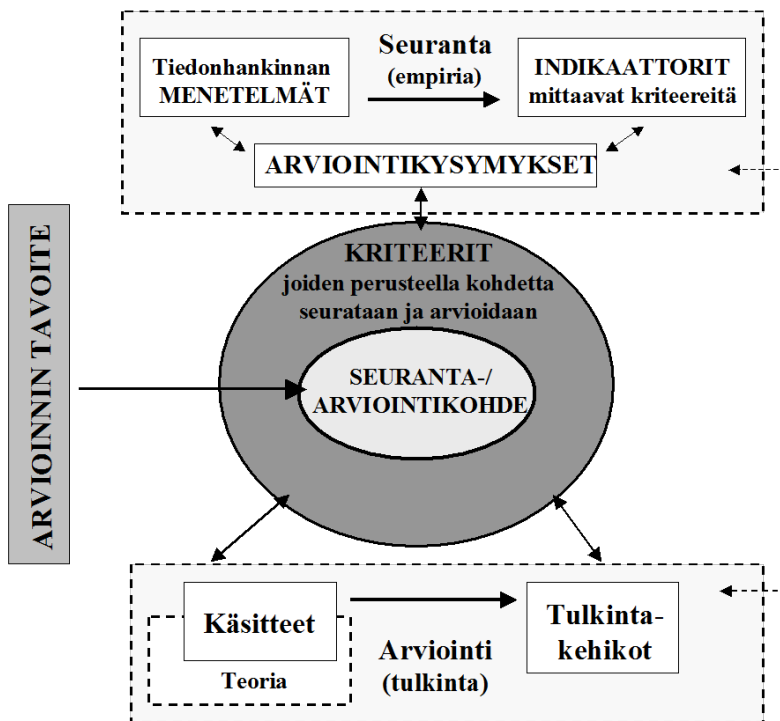
Teoriasta johdetut käsitteet mahdollistavat seurantatulosten peilauksen laajempaan kontekstiin. Käsitteistä johdetut tulkintakehikot ovat arvioinnin apuvälineitä, jotka auttavat jäsentämään kertyneen seurantatiedon arvioitavaan (tulkittavaan) muotoon. Kaikki edellä kuvatut välineet on

linkitettävä toisiinsa siten, että kullekin kriteerille on osoitettavissa indikaattorit, toimivat tiedonkeruumenetelmät, arvioinnin relevantit käsitteet sekä käsitteiden tulkintakehikot. Kyse on loogisesti etenevästä seuranta- ja arviointiprosessista.

Kuvan 21 kokoava arviointikehikko kuvaa myös seurannan ja arvioinnin käsitteellisiä eroja. Seurannan ja arvioinnin välinen raja on kuitenkin veteen piirretty viiva. Arviointi perustuu aina jonkun empiirisen aineiston seurantaan. Toisaalta pelkkä empirian seuranta ei välttämättä anna vastauksia arviointikysymyksiin ilman arvioivan tulkinnan tekemistä. Kuvan 21 oikealla oleva kaksisuuntainen nuoli kuvaa edellä mainittua seurannan ja arvioinnin välistä sidosta.

Seurannalla (monitoring) ymmärretään kokoavassa arviointikehikossa systemaattista empiirisen tiedon keräämistä arvioitavana olevasta kohteesta. Systemaattiseksi seurannan tekee se, että se toteutetaan ennalta määriteltyjen kriteerien ja indikaattoreiden pohjalta ja niihin soveltuvilla tiedonkeruumenetelmillä.

Arvioinnilla (evaluation/assessment) tarkoitetaan kokoavassa arviointikehikossa systemaattisesti kerätyn empiirisen seurantatiedon tulkintaa. Tulkinta tehdään ennalta määriteltyjen teoriasta johdettujen käsitteiden



Kuva 21. Kokoava arviointikehikko (Roininen ym. 2003:12).

avulla. Arviointitulokintojen apuvälineitä ovat käsitteistä johdetut erilaiset tulkintakehikot. Tulkintakehikot auttavat jäsentämään seurannalla saadut tiedot arvioitavissa olevaan muotoon. Lopullisen tulkintasynteesin tekeminen edellyttää yleensä tulkintakehikoiden lisäksi myös muiden lähteiden ja mahdollisten teoreettisten käsitteiden hyödyntämistä.

Systemaattinen arviointiprosessi

Tässä luvussa kuvataan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun käytännön arviointitoiminnan eheyttämistarpeisiin soveltuvan systemaattisen arviointiprosessin vaiheita ja pohditaan kuinka arviointiprosessin systemaattisuus tukee kokonaisvaltaista arvioinnin lähestymistapaa. Luku perustuu pitkälti systemaattista arviointitutkimusta kokonaisvaltaisesti jäsentäneeseen Rossin ym. (1999) teoksen referointiin.

Arvioinnin kohde-esimerkkinä käytetään Rossin ym. (1999) tavoin kuvitteellista kehittämissohjelmaa. Se voisi olla tämän tutkimuksen empiirisen aineiston analyysitulosten valossa mikä tahansa aineistona ollut alue- tai yhdyskuntasuunnittelun arviointitapaus.

Systemaattinen arviointiprosessi kattaa arvioinnin vaiheet aina arviointisuunnitelman räätälöinnistä ohjelman tarvearvioinnin ja teoriantestauksen sekä prosessi- ja tulosseurannan kautta vaikutusten arviointiin. Tällöin on oleellista prosessin jatkuvuus ja tiedon systemaattinen kumuloituminen, eli ”punaisen langan” säilyttäminen ehjänä prosessin alusta loppuun. Jokainen vaihe luo edellytykset ja tietopohjan seuraavalle vaiheelle.

Systemaattisen arviointisuunnitelman räätälöinti

Rossin ym. (1999:37-117) mukaan systemaattisen arviointisuunnitelman räätälöinti on hyvä aloittaa pohtimalla missä olosuhteissa ja kontekstissa arviointi tullaan suorittamaan, mikä on arvioinnin tarkoitus, minkälainen on arviointikohteen rakenne, millaiset resurssit arvioinnilla on käytössä ja millainen tulee olemaan arvioijien ja muiden asianosaisten välinen suhde. Vasta näiden pohdintojen jälkeen asetetaan arviointikysymykset ja etsitään niille relevantit arviointimenetelmät.

Arviointikontekstin kartoitus sisältää sekä tulevan arviointiprosessin että sen kohteen toimintaympäristöanalyysin. Itse arviointiprosessin toimintaympäristöön sisältyy ainakin arvioinnin tarkoitus, arvioinnille varatut resurssit ja toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet mukaan lukien arvioijan nykyinen ja mahdollinen asema ja rooli niissä.

Arvioinnin toimintaympäristöstä on kartoitettava ainakin kohteen (ohjelman) kehitysvaiheet, sen hallinnollinen ja poliittinen toimintaympäristö sekä ohjelman konseptuaalinen ja organisatorinen rakenne.

Arviointikontekstin kartoituksen jälkeen rajataan arvioinnin tarkoitus. Arvioinnilla voi olla hyvin erilaisia tarkoituksia (Chelimsky 1997; Scriven 1991). Sillä saatetaan esimerkiksi pyrkiä osoittamaan ohjelman oikeutus tilivelvollisuusmielessä. Tällöin tarkoitus rajautuu tilivelvollisuusarvioinniksi. Toisaalta arvioinnin tarkoituksena saattaa olla ohjelman kehittäminen. Näin ollen arviointi saa kehitysarvioinnin luonteen. Kolmas varsin yleinen arviointitarkoituksen muoto on tiedontuotantoarviointi. Tällöin arvioinnilla haetaan uutta tietoa arvioitavasta kohteesta ilman suoranaista tilivelvollisuus- tai kehittämistarkoitusta. On huomattava, että yleensä arvioinneissa yhtyy vähintään kaksi edellä mainituista tarkoituksesta samaan yhteyteen.

Systemaattisen arviointiprosessin kolmas vaihe on arviointikohteen rakenneanalyysi. Arviointikohteen (ohjelman) rakenteesta olisi hyvä selvittää ennalta vähintään mihin taustaongelmiin ohjelmalla haetaan vastauksia ja keiden ongelmiin sillä pyritään ensisijassa puuttumaan (Rossi ym. 1999:49 sit. Guba ja Lincoln 1987, 1989; 1994). Toisin sanoen ohjelman rakenne on kartoitettava osioittain: mitkä ovat ohjelman taustat, tavoitteet ja strategiat sekä millaisia ovat aiotut toimenpiteet, odotettavat tulokset ja ohjelmalta odotettavat vaikutukset.

Arviointiresurssit olisi suhteutettava toisaalta arvioinnin tarkoitukseen ja siltä odotettaviin tuloksiin että toisaalta realistisesti käytössä oleviin resursseihin (Rossi ym. 1999:52 sit. Fink 1995) eli arviointiresurssit on mitoitettava. Arviointiresursseihin kuuluu rahoituksen ohessa muun muassa henkilötyöpanokset, saatavilla oleva tekninen tuki, yhteistyövoimavarat verkostoinen ja yleensä tiedon saavutettavuus. Käytännössä arvioinnilta odotettavat tulokset ja realistiset resurssit ovat vaikeita tasapainottaa arviointisuunnitelmaa räätälöidessä, mutta koko arviointi voi vaikeutua tai käydä jopa mahdottomaksi elleivät nämä ole alusta alkaen tasapainossa.

Arviointisuunnitelman systemaattiseen räätälöintiin kuuluu myös tulevan prosessin todennäköisten vuorovaikutussuhteiden suunnittelu (Rossi ym. 1999:58 sit. Fetterman, Kaftarian ja Wandersman 1996; Patton 1997). Jo arviointisuunnitelmavaiheessa on hyvä tunnistaa erilaiset asianomaisryhmät ja avainhenkilöt, joita voi olla lukuisia. Näillä kaikilla on todennäköisesti hyvin erilaiset intressit tulevaa arviointiprosessia koskien, joten myös intressit on analysoitava ennalta. Vuorovaikutussuhteista ja intresseistä on jäsennettävä sekä asianosaisten väliset että arvioijan ja heidän väliset suhteet erikseen.

Systemaattisen arviointiprosessin kuudes vaihe on arviointikysymysten asettaminen ja arviointimenetelmien valinta. Arviointikysymykset ja

-menetelmät on hyvä pohtia ja asettaa vasta edellisten vaiheiden jälkeen. Näin arviointisuunnitelma tulee rakennettua systemaattisesti (Rossi ym. 1999:62; 82). Toisinaan arvioijalla on houkutus edetä suunnitelman rakentamisessa päinvastoin tai arvioinnin tilaaja asettaa kysymyksiä ennalta, mutta näin toimien heikennetään arvioinnin systemaattisuutta. Tämä ei kuitenkaan poissulje sitä, että kysymysten ja menetelmien on oltava sikäli joustavia, että niitä voidaan korjailla myöhemmin arvioinnin edetessä.

Yksi systemaattisen arviointisuunnitelman kulmakivistä on arviointikysymysten ja -menetelmien kategorisointi ja linkittäminen toisiinsa. Arviointikysymyksiä voidaan kategorisoida esimerkiksi ohjelman tarve-, sisältö-, toteutus-, tulos- ja tehokkuuskysymyksiin. Ja edelleen astetta korkeammin kategorisoiden, kysymykset on tyypiteltävissä ohjelman tarve-, prosessi- ja vaikutusarviointiin liittyviin kysymyksiin. Kysymysten ja menetelmien välinen linkittäminen tarkoittaa, että kullekin kysymykselle voidaan osoittaa kohdennettu(ja) menetelm(i)ä. Toisin sanoen osoitetaan millä menetelmillä mihinkin kysymyksiin haetaan vastauksia. Tämä helpottaa suuresti arviointityön suorittamista suunnitelmavaiheen jälkeen ja tekee arviointisuunnitelmasta läpinäkyvän esimerkiksi tilaajan silmissä.

Ohjelman tarvearviointi ja ohjelmateorian testaus

Ohjelman tulosten tai vaikutusten arviointi ei onnistu tai ole ainakaan systemaattista ellei arvioida ensin ohjelman yleistä tarvetta ja itse ohjelmateoriaa (vrt. Chen 2005). Ohjelman tarvetta arvioidaan suhteuttamalla ohjelman ”tarjonta” eli sen sisällöllinen rakenne ohjelman taustaongelmaan (Rossi ym. 1999:120). Ohjelmateoriaa puolestaan testataan sen arvioitavuuden (läpinäkyvyyden) ja itse toteutuskelpoisuuden näkökulmista.

Voidakseen ottaa kantaa onko ohjelma ylipäätään tarpeellinen, on arvioijan tunnettava ohjelman taustalla olevan ongelman luonne ja laajuus. Tämä kartoitus on varsin työläs ja systemaattisesti suoritettuna aikaa vievä vaihe. Mitä syvemmin kartoitus on mahdollista tehdä, sitä vakuuttavamaksi ja todistusvoimaisemmaksi myös myöhempi tulos- ja vaikutusarviointi muodostuu.

Taustaongelman luonnetta ja laajuutta voidaan kartoittaa esimerkiksi rekisterianalyysien, haastatteluiden ja kyselyin (Rossi ym. 1999:124–125 sit. Witkin ja Altschuld 1995; Reviere ym. 1996). Oleellista on, että kartoitus pyritään tekemään eri asianosaisten näkökulmista. Asianosaisten näkökulmat ongelman luonteesta ja laajuudesta voivat olla hyvinkin ristiriitaisia. Tällöin arvioijien tehtävä on nostaa esille erilaiset näkökulmat ja tuoda ne esimerkiksi fokusryhmätöiden avulla yleiseen keskusteluun.

Ongelman luonteen ja laajuuden lisäksi arvioijan on perehdyttävä ohjelman kohderyhmäasetteluun. Arvioijan on pohdittava ja herätettävä asianosaisten kanssa keskustelua siitä, ovatko ohjelmaan kirjatut kohderyhmät juuri niitä jotka tarvitsevat eniten ohjelmallista väliintuloa (interventiota) ja lieveneekö ohjelman taustaongelma tehokkaimmin kohdentamalla interventiot juuri näihin ryhmiin. Tämänkin keskustelun välineenä voidaan käyttää fokusryhmiä.

Vasta kun ohjelman luonne, laajuus ja valitut kohderyhmät on analysoitu, voidaan pohtia ohjelman yleistä tarvetta. Joissain tapauksissa arviointi saattaa päättyä jo tähän vaiheeseen. Esimerkiksi jos ohjelman tarve voidaan radikaalisti kyseenalaistaa, ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä arvioimaan lainkaan sen tuloksia ja vaikutuksia. Ohjelmaa on muutettava tai siitä on luovuttava kokonaan.

Ohjelmateorian testausta kutsutaan usein ohjelman ”mustan laatikon” avaamiseksi. Se edellyttää ohjelmarakenteen mallintamista ja jakamista osiin. Kysymys on siitä, että arvioijan on hahmotettava itselleen mitkä ovat ne perimmäiset tekijät ja mekanismit, joiden odotetaan tuottavan ohjelmalta odotettavat tulokset ja vaikutukset (Rossi ym. 1999:155–188 sit. Chen 1990, Pawson ja Tilley 1997; Weiss 1972).

Avatessaan ”mustaa laatikkoa” arvioija tulee samalla pohtineeksi koko arviointityön mielekkyyttä. Toisin sanoen arvioijan on samalla mietittävä onko ohjelma ylipäättään arvioitavissa, ja miltä osin mahdollisesti ei. Esimerkiksi jos ohjelmarakenne on hyvin epäselkeä, ei sen arviointi tule olemaan helppoa tai ainakin arvioijalta jää todennäköisesti tavoittamatta joitain arvioinnin kannalta oleellisia piileviä ohjelmarakenteita.

”Mustan laatikon” purkamisen kannalta keskeistä on ohjelmalogiikan hahmottaminen. Tämä tarkoittaa, että on pohdittava rakentuuko ohjelma loogiseksi kokonaisuudeksi vai katkeaako sen ”punainen lanka” jossain vaiheessa tai sisältääkö se joitain arvioijan vaikeasti tavoitettavissa olevia piileviä rakenneosia. Esimerkiksi ovatko ohjelman tavoitteet johdettu loogisesti ohjelman taustaongelmista? Ja ovatko ohjelman strategiat (keinot) ja toimenpiteet (interventiot) ohjelmoitu niin että ne vastaavat asetettuihin tavoitteisiin? Ja edelleen ovatko ohjelmalta odotettavat tulokset ja vaikutukset suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, strategioihin ja toimenpiteisiin?

Ohjelmateorian testaus ”mustan laatikon” avaamisen lailla vastaa hyvin systemaattisen arvioinnin edellytyksiin. Itse asiassa ilman ohjelmateorian testausta ei arviointia voi pitää kovin systemaattisena. Aivan liian usein arvioinnit tehdään ohittamalla tämä vaihe kokonaan ja siirrytään suoraan tulosten ja vaikutusten mittaamiseen.

Systemaattinen prosessin ja tulosten seuranta

Ohjelman systemaattinen seuranta luo pohjan koko arvioinnille. Ilman systemaattista seurantatiedon kokoamista ei arviointia voida suorittaa tai silloinkin se perustuu jollekin jo olemassa olevalle seurantatietokannalle jota hyödynnetään suoraan. Oleellista systemaattisessa seurannassa on sen yhteys ohjelmateoriaan, arviointikysymyksiin sekä erilaisten seurantatyyp-
pien ja näkökulmien huomioiminen.

Ollakseen systemaattista seurannan perustan on oltava analysoidussa ohjelmateoriassa ja arviointisuunnitelmassa asetetuissa arviointikysymyk-
sissä. Näin ollen ei tule seuratuksi ”mitä vain” ohjelmaan liittyvää ja kiin-
nostavaa, vaan seuranta kohdistuu tehokkaasti niihin asioihin, jotka ovat
tarkoituksenmukaisia ohjelman arvioinnin kannalta (Rossi ym. 1999:192; 197).

Seuranta voidaan jakaa karkeasti kahteen tyyppiin – prosessiseurantaan
ja tuloseurantaan (Rossi ym. 1999:197; Chen ym. 1997:27–30). Molemmilla on eri-
lainen tarkoitus ja erilaiset menetelmät osana arviointia.

Systemaattinen prosessiseuranta mahdollistaa ylipäättään myöhemmän
tuloseurannan, ja edelleen vaikutusten arvioinnin. Se mahdollistaa myös
suunnan muuttamisen kesken prosessin, mikäli prosessin seurannassa
nousee esille korjattavia puutteita. Prosessiseurannan pääidea on seurata
kohdistuvatko ohjelman interventiot halutulla tavalla ja haluttuihin koh-
deryhmiin. Lisäksi prosessiseurannan ydintä on prosessin etenemisessä
havaittavien onnistumisten ja vaikeuksien esille nostaminen.

Prosessiseurannan perusvälineisiin kuuluvat prosessi-indikaattorit
(Rossi ym. 1999:69 sit. Wholey ja Hatry 1992). Ne heijastelevat ohjelmaproses-
silta odotettavia onnistumisia. Esimerkiksi ohjelmatoimijoiden mahdolli-
simman korkea prosessinaikainen vuorovaikutusaste saattaa olla yhtenä
onnistuneen prosessin indikaattorina/mittarina. Prosessiseurannan tulok-
sista muodostuu systemaattinen tietokanta, jota voidaan hyödyntää myö-
hemmissä arviointiprosessin vaiheissa. Seurantatietoja voidaan hyödyntää
myöhemmin esimerkiksi haettaessa syitä ja selityksiä syntyneille tai synty-
mättömille tuloksille.

Tuloseuranta on prosessin synnyttämien tulosten kokoamista ja analy-
sointia. Siinä eritellään mitkä ohjelman tavoitteista on saavutettu ja millä
keinoin. Lisäksi siinä analysoidaan mitkä ohjelmaosiot ovat osoittautuneet
muuta osioita tuloksellisemmiksi.

Tuloseurannan perusvälineitä ovat ohjelmatavoitteista ja arviointikysy-
myksistä systemaattisesti johdetut tulosindikaattorit. Ne heijastavat ohjel-
malta odotettavia tuloksia. Vertaamalla tulosindikaattoreita todella aikaan-
saatuihin tuloksiin voidaan analysoida ohjelman tuloksellisuutta.

Ollakseen systemaattista seurantatietoa on koottava useista eri näkökulmista. Esimerkiksi arvioinnin tilaajien, ohjelmaan osallistuvien asianosaisten, kohderyhmien tai hyödynsaajien tuottaman tiedon sisältö saattaa poiketa suuresti toisistaan. Toisilla ryhmillä on vain jokin tieto ohjelmasta ja toisilla vastaavasti vain toinen, joten systemaattisesti kattavan tietokannan saaminen edellyttää arvioijalta kaikkien näkökulmien huomioimista. Nämä eri seurantatiedon lähteet täydentävät toisiaan ja antavat arvioijalle kokonaisvaltaisemman kuvan ohjelman etenemisestä kuin vain yhteen näkökulmaan turvautuen.

Systemaattinen vaikutusten arviointi

Vaikutusten arvioinnissa arvioidaan saavutettiinko ohjelmalla haluttuja vaikutuksia, sekä miksi ja miten ne saatiin aikaan. Vaikutusten arvioinnin pääidea on osoittaa, mitkä ohjelman interventiot saivat aikaan halutut tuja vaikutuksia, ja mitkä eivät. Vaikutusten arviointi on aina vertailevaa, eli näin ollen suhteellista (vrt. seuranta painottuu yleensä absoluuttiseen mittaamiseen).

Yksi vaikutusten arvioinnin suurimmista vaikeuksista liittyy ohjelman brutto- ja nettovaikutusten erottamiseen. Systemaattisessa arviointinäkökulmassa vaikutuksilla tarkoitetaan vain syntyneitä nettovaikutuksia. Rossin ym. (1999:240–241) mukaan tämä tarkoittaa, että arvioijan olisi kyettävä erottamaan vaikutusten nettolisäys syntyneistä bruttovaikutuksista. Toisin sanoen ohjelmaan kuluneet panokset ja resurssit olisi ”vähennettävä” syntyneistä vaikutuksista, jotta voitaisiin osoittaa ohjelman tuottama todellinen vaikutusten lisäarvo.

Lisäksi ohjelman ulkoiset vaikuttimet sekä ohjelman sivuvaikutukset tulisi erottaa systemaattisesti ohjelman nettovaikutuksista (emt.). Esimerkiksi tilanteessa, jossa samalla maantieteellisellä ohjelma-alueella on käynnissä samanaikaisesti useita samankaltaisiin päämääriin pyrkiviä ja osin samoja interventioita ja kohderyhmiä kattavia ohjelmia, saattaa yksittäisen ohjelman ulkoisten vaikuttimien ja sivuvaikutusten arviointi osoittautua jopa ylipääsemättömän hankalaksi.

Vaikutusten arvioinnissa usein käytetyt vaikuttavuusindikaattorit eivät useinkaan erottele riittävän systemaattisesti ohjelman nettovaikutuksia ulkoisista vaikuttimista ja sivuvaikutuksista. Ne paljastavat kyllä ohjelman tai ohjelmien (ohjelma-alue) bruttovaikutukset, mutta eivät tee vaikutusten arvioinnista systemaattista.

8.2.3 Laaja-alainen käyttäjälähtöisyys

Tässä luvussa pohditaan kolmatta arvioinnin eheyttävää elementtiä, laaja-alaista ja käyttäjälähtöistä arvioinnin hyödyntämistä. Ajatuksenani on, että projektoitunut yhteiskuntamalli on laajentanut arviointeihin tavalla tai toisella osallisten lukumäärää. Tätä kautta se on lisännyt tarvetta tarkastella arviointien hyödyntämistä laaja-alaisesti sekä kokoavasti.

Pohdintani liittyy alue- ja yhdyskuntasuunnittelun viimeaikaiseen kommunikatiiviseen käännteeseen ja Fetterman'in ym. (1996) esittämälle voimaannuttavan arvioinnin (empowerment evaluation) ideaan sekä erityisesti Pattonin (1997) havaintoihin arviointien puutteellisesta hyödyntämisestä ja käyttäjälähtöisen arvioinnin tarpeesta. Luku perustuu pitkälti käyttäjälähtöisen arvioinnin ”isän” Pattonin ajatusten referoinneille ja on jäsennetty käyttäjälähtöisen arvioinnin 1) tarpeen ja luonteen, 2) fokuksien, 3) metodiikan sekä 4) valtapoliittisten ja eettisten näkökulmien muodostamaksi kokonaisuudeksi.

Käyttäjälähtöisen arvioinnin tarve ja luonne

Pattonin (1997:4-6) mukaan perinteiset arvioinnin lähestymistavat eivät tuota tyydyttävää tulosta. Arviointeihin uhrataan suuria ponnistuksia, mutta niiden hyödyntäminen jää puutteelliseksi. Pattonin mielestä arviointien hyödyntämistä tulisikin pohtia aiempaa kriittisemmin. Tämä tarkoittaa, että on pohdittava kuinka hyödynnämme arviointeja ja niiden tuottamaa tietoa sekä on pohdittava, että ovatko arvioinnit ylipäätään suunniteltu ja toteutettu niiden hyödyntämistä ajatellen. Pattonin huoli on laajempikin: kuinka hyödynnämme nykyisellä informaatioajalla informaatiota, jota tuotamme kasvavassa määrin? Huoli yhdistyy kiinteästi projektiyhteiskuntakehitykseen.

Täyttymättömät suuret toiveet

Arviointeja kohtaan on kohdistunut suuria yhteiskunnallisia odotuksia viimeistään 1960-luvulta alkaen. Arvioinnit ovat olleet oleellinen osa tieteen suurta rationaalisuuden tilausta yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa (House 1993). Odotukset eivät ole kuitenkaan Pattonin (1997:6-10) mukaan täyttyneet vaan arvioinnit ovat pölyttyneet hyllyissä niiden valmistuttua tai ne on pyritty ylipolitisoimaan käyttäen niitä hyödyksi aivan muilla tavoin kuin oli tarkoitus. Tieteellinen rationalismin utopia on todellakin osoittautunut utopiaksi, sillä ei ole ymmärretty että tiedon systemaattinen tuottaminen on eri asia kuin tiedon systemaattinen hyödyntäminen yhteiskunnan ongelmien ratkaisussa.

Pattonin mukaan (emt.) myös kehittämissuunnitelmat, joita arviointien tuki tukeksi, ovat pääsääntöisesti epäonnistuneet. Niiden primääriset tavoitteet ovat jääneet toteutumatta. Niihin panostetuilla taloudellisilla resursseilla ei ole näyttänyt olleen juurikaan korrelaatiota syntyneeseen laatuun ja tuloksellisuuteen. Niiden arvioinnissakin on keskitytty mittaamaan asioita, joista ei ole käytännön hyötyä ohjelmien kehittämisessä – mittarit ovat osoittautuneet kaikiksi muiksi kuin Pattonin peräänkuuluttamiksi hyöty- tai käyttäjälähtöisiksi.

Pattonin kritiikki arviointien hyödynnettävyydestä kohdistuu ennen kaikkea arvioijiin itseensä. Arvioijat eivät ole pohtineet kylliksi tulostensa hyödyntämistä, vaan ovat keskittyneet tuottamaan arviointitietoa ajattelematta sen käyttöä. Vastuu on siirretty päätöksentekijöille.

Vähitellen arvioijat ovat kuitenkin alkaneet ymmärtämään, ettei metodologinen syvällisyys arviointitiedon tuotannossa johda automaattisesti tiedon parempaan hyödynnettävyyteen. Arvioijat ovat ryhtyneet keskustelemaan tiedon käyttötarkoitukset sisältävistä arvioinnin arvioinnin eli meta-arvioinnin tarpeesta sekä arvioinnin laatustandardeista. Niistä on tullut arvioinnin uusi haaste. Syvämetodologisesta kehittämistyöstä ja arviointitiedon systemaattisesta massatuotannosta on siirrytty kohti arviointitiedon käytännön hyödyntämistä ja käyttäjälähtöisyyttä (emt.).

Tämän tutkimuksen empiiristen arviointitapausten valossa mahdollisimman laaja-alainen käyttäjälähtöisyys on varsin ajankohtainen tavoite myös Suomessa ja suomalaisessa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun seuranta- ja arviointitoiminnassa. Toisaalta ei ole näyttöä siitä, että Suomessa arvioijat olisivat sortuneet Pattonin kuvailemaan liialliseen syvämetodologiaan – arviointien massatuotantoon ehkä kylläkin.

Suomessa ongelma on arvioijakeskeisyyden sijasta seuranta- ja arviointitiedon tuotannon viranomaiskeskeisyys. Tämä tarkoittaa sitä, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ohjelmien ja hankkeiden seurantatiedot tuotetaan pääsääntöisesti viranomaislähtöisesti. Hallinto määrittelee seurantakriteerit omalla vastuullaan olevalle toiminnalle ja alue- ja hankekoordinaattorit kokoavat niiden mukaiset seurantatiedot omista hankkeistaan. Näin toimien seurantatietojen objektiivisuus voi vaarantua. Tämä koskee niin ohjelmatasoa kuin hanketasoa.

Lisäksi viranomaiskeskeinen seurantamalli on ristiriidassa nykyisen ”avoimeen koodiin” ja kansalaisosallistumiseen perustuvan uuden hallintokäytännön kanssa (vrt. Vedung 2003, 2. arviointialto). Kyse on toki valinnasta, halutaanko seuranta- ja arviointijärjestelmän palvelevan ensisijassa hallintoa tilivelvollisuusnäkökulmasta, vai asetetaanko seurannalle ja arvioinnille myös kohderyhmäperusteisia kehittämistavoitteita.

Käyttäjälähtöisessä seuranta- ja arviointijärjestelmässä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun välittömien ja välillisten kohderyhmien tulisi päästä vaikuttamaan paremmin seuranta- ja arviointitiedon tuotantoon. Tämän tutkimuksen empiiristen arviointitapausten valossa esimerkiksi hankekoordinaattorien kuva aluekehitysprojektiansa tuloksista eroaa pääsääntöisesti projektien kohderyhmien esimerkiksi haastattelutilanteissa arvioijille välittämästä kuvasta.

Käyttäjälähtöinen arviointi tuottaisi nähtävästi objektiivisemmän kuvan toiminnan tuloksista ja vaikutuksista kuin viranomaiskeskeinen seuranta- ja arviointijärjestelmä. Se vaatisi tosin paljon alue- ja yhdyskuntasuunnittelun hanketason viranomaistoimijoilta, jotta he onnistuisivat ensinnäkin saamaan kohderyhmät tietoisiksi suunnitelmien tavoitteista ja toiseksi kiinnostumaan ylipäättään niistä, ja edelleen kykeneviksi ja halukkaiksi tuottamaan seurantatietoja ja arvioita omalta kohdaltaan.

Käyttäjälähtöisen arvioinnin luonne

Perinteisesti arviointien hyödyntämistä tarkastellaan vasta jälkikäteen. Todellisuudessa hyödyntämismahdollisuudet määrittyvät ja määritellään jo ennen arviointiprosessien käynnistymistä. Pattonin (1997:20–22) mukaan hyödyntämistä ei tule tarkastella vain teknisen tarkastuslistan – käyttöstandardien – avulla, vaan kyse on kokonaisvaltaisemman näkökulman tarpeesta. Siinä tulisi yhdistää arvioinnin filosofia ja arviointikäytännöt toisiinsa. Käyttäjälähtöisen arvioinnin (Utilization Focused Evaluation) perusajatus on, että arviointien arvo määrittyy niiden hyödyntämisen ja aktuaalisen käytön pohjalta. Se ei siis määrity esimerkiksi syvällisen ja taidokkaan metodologisen olemuksensa perusteella. Näin ollen arvioinnit on suunniteltava alusta loppuun hyödyntämis- ja käyttönäkökulmat mielessä pitäen.

Pattonin mukaan (1997:41–58) käyttäjälähtöisen arvioinnin fokus rakentuu arviointitulosten oletettujen käyttäjien (intended users) oletetuille käyttötavoille ja tarpeille (intended use). Koska arviointitulosten oletettuja käyttäjiä voi olla lukematon määrä, ei riitä että käyttäjät ja käyttötavat määritellään yleispiirteisellä tasolla. Ne on määriteltävä mahdollisen konkreettisesti alusta alkaen. Lisäksi arvioijien on painotettava enemmän tulosten oletettujen käyttäjätahojen tarpeita kuin arvioinnin abstraktia riippumattomuutta ja arvioijan etäisyyttä tulosten käyttäjiin. Toisin sanoen koska arviointi ei ole arvovapaata, arvioijien on huomioitava tulostensa oletettujen käyttäjätahojen arvot.

Käyttäjälähtöisen arvioinnin fokusointi

Arvioijan rooli ja asema käyttäjälähtöisessä arvioinnissa

Arvioija voi aina toivoa ideaaliolosuhteita arvioinnilleen, mutta todellisuus on usein paljon hankalampi. Tehokas arvioija oppii sopeutumaan mitä erilaisimpiin arviointiolosuhteisiin. Sopeutuminen edellyttää strategista silmää sekä aktiivisuutta, reaktiivisuutta ja sopeutumiskykyä.

Pattonin (1997:118–119) mukaan arviointiolosuhteet muuttuvat useimmiten arviointiprosessin edetessä. Arvioijan on varauduttava näihin olosuhdemuutoksiin. Siinä auttaa erilaisten arviointimuotojen tuntemus. Arvioija voi valmistautua tuleviin olosuhdemuutoksiin jäsentämällä ennalta todennäköisiä muutoksia edellä mainittujen arviointimuotojen pohjalta ja valmistautua näin niihin.

Erilaiset arvioinnin muodot ja tarkoitukset vaativat arvioijalta aina erilaisen roolin omaksumista. Pattonin ohella näitä vaihtuvia roolivalintoja ovat pohtineet useat muutkin arviointitutkijat (Patton 1997:121–125 sit. Barkdoll 1980; Alkin 1985; Shadish ja Epstein 1987; Lincoln 1991; Sehrest 1992). Varsin yhden-suuntaisesti he ovat kaikki päätyneet siihen, että arvioijan yleisimmät roolivalinnat liittyvät akseleille:

- akateeminen arviointitutkija/osallisia palveleva konsulttiarvioija ja
- akateeminen arviointitutkija/toimintatutkimuksellinen aktivisti.

Arvioijan oma rooli voi vaihdella tuomarista kehittäjäkonsultin kautta aina osaksi organisaatiota. Paakkunainen (2006) on jakanut arvioijan roolin neljään tyyppiarvioijaan. Arvioija voi ottaa joko ”voudin, demonin, äidin tai enkelin” roolin. Eräs oleellisesti arvioijan roolia määrittävä jakolinja kulkee akselilla: sisäinen ja ulkoinen arviointirooli (Horelli ja Roininen 2000a:3). Arvioijan on aina valmisteltava arviointiprosessi joustavaksi sekä mahdollisia olosuhdemuutoksia että edellä kuvattuja tilannekohtaisia muutoksia silmällä pitäen.

Odotusten fokusointi käyttäjälähtöisessä arvioinnissa

Arvioinnin peruskysymyksiä on: Keiden tavoitteita arvioidaan? Pattonin käyttäjälähtöisessä arvioinnissa ensisijaiset tulosten käyttäjät määrittelevät vastauksen tähän kysymykseen – sillä edellytyksellä että he ylipäätään päättävät että tavoitteiden arviointi tullaan tekemään osana arviointia.

Perinteisesti tavoitteiden toteutuminen on ollut arvioinnin ydintä, mutta tälle on vaihtoehtoja. Käyttäjälähtöisen arvioinnin kannalta on tuhoisaa jos otetaan arvioitavat tavoitteet suoraan ohjelmavastaavilta ja arvioidaan niitä ikään kuin arvioinnin ytimenä. Se ei ole lopulta niin ohjelmavastaavien kuin tulosten käyttäjienkään mieleen. Ohjelmavastaavat saattavat pelätä

epäonnistuneensa asettamiensa tavoitteiden toteuttajina (torjuva asenne arviointia kohtaan) ja käyttäjät saattavat vieroksua tavoitteita, joihin he eivät ole päässeet vaikuttamaan.

Käyttäjälähtöisessä arvioinnissa on oleellista, että tavoitteet selkiytetään ja luokitellaan. Aloittavat arvioijat ottavat Pattonin mukaan liian usein ohjelman valmiit tavoitteet sellaisinaan arvioinnin kohteiksi. Selkiyttämistä ja luokittelua tarvitaan muun muassa siksi, koska ohjelmaan kirjatut tavoitteet ovat usein epämääräisiä, eri tavoin resurssoituja tai eri osapuolten intresseistä käsin tuotettuja. Luokittelun avuksi soveltuu esimerkiksi Delphi-menetelmä (Patton 1997:151 sit. Helmer 1966; Dalkey 1969; Rosenthal 1976). Selkiyttäminen ja luokittelu ovat tavallaan samalla tavoitteiden arvioitavuuden arviointia (Patton 1997:152 sit. Smith 1989 ja Wholey 1994).

Luokiteltaessa tavoitteita voidaan samalla kartoittaa arviointitulosten oletettavien käyttäjien näkemyksiä ja mahdollisia ristiriitoja tavoitteista. Samalla epämääräisiä tavoitteita voidaan yrittää selkiyttää mitattaviksi. Joskus epämääräisesti asetetut tavoitteet voivat paljastua myös strategiseksi valinnaksi. Tällöin ohjelmasta vastaavat eivät haluakaan esittää niitä läpinäkyvästi ja mitattavasti, jotta esimerkiksi kilpailijat tai arvioijat eivät ”pääsisi niihin kiinni”.

Tavoitteet ovat usein abstrakteja ideoiden julkilausumia, ilman aitoa tavoitteellisuutta johon kuuluisi myös niiden odotetut tulokset. Niinpä arvioijan olisi kyettävä fokusoimaan syvemmin tavoitteiden sisältö käymällä vuoropuhelua ohjelmavastaavien ja käyttäjien kanssa niiden mahdollisista tuloksista (mitä tavoitteilta odotetaan?).

Myös tavoitteiden hierarkisointi on usein tarpeen. Tavoitteita on eritasoisia – aina missiotasoisista hyvinkin konkreettisiin. Hierarkisoinnin ohessa tavoitteet on myös priorisoitava. Tämä on tehtävä yhdessä identifiointujen käyttäjien kanssa. Priorisointi voi erota jyrkästikin eri osapuolten laatimana.

Patton (1997:174–175) kirjoittaa teoksessaan niin sanotusta tavoiteparadoksista. Tällä hän tarkoittaa, että ohjelmien tavoitteet ovat lopultakin vain rationaalisia abstraktioita keskellä epärationaalisia järjestelmiä. Arvioijat joutuvat elämään tämän paradoksin kanssa ja löytävät helpotusta siihen vain avaamalla (fokusoimalla) ko. abstraktiot astetta konkreettisemmiksi – tai vaihtoehtoisesti luopumalla tavoiteperusteisesta arvioinnin lähestymistavasta.

Vaihtoehtoisia fokusointeja

Pattonin (1997:179–180) mukaan edellä kuvatun tavoiteperusteisen arvioinnin ongelmia on useita:

- a) Tavoitteet ohjaavat helposti liikaa (mitä mitataan – sitä myös saadaan).
- b) Kollektiiviset tavoitteet ovat harhaa, yksilöillä on tavoitteita – organisatioilla harvemmin (emt. sit. Cyert ja March 1963:28).
- c) Tavoitteiden kartoittaminen on monimutkaista ja ne muuttuvat alati (emt. sit. Perrow 1970:134).
- d) Ohjelmien tavoitteet ovat abstrakteja koska konkreettisten tavoitteiden kollektiivinen muodostaminen on lähes mahdotonta (ohjelmanlaatijat eivät siis ole välttämättä epäpäteviä).
- e) Stabiilien tavoitteiden määrittely on vaikeaa turbulentissa toimintaympäristössä (emt. sit. Emery ja Trist 1965).

Tavoiteperusteisessa arvioinnissa kiinnitytään siis johonkin epärealistiseen tартtumapintaan ja tehdään siitä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä (Patton 1997:181 sit. Scriven 1972; 1991).

Eräs vaihtoehto tavoiteperusteiselle arvioinnille on tavoitevapaa arviointi. Siinä arviointi perustuu todellisille tuloksille ja vaikutuksille sekä niiden merkitykselle suhteessa käyttäjien todellisiin ja osoitettuihin tarpeisiin. Tällöin ohjelmavastaavien julkilausumilla retorisilla tavoitteilla ja ohjelma-asiakirjoilla ei ole suurta merkitystä ohjelman arvioinnissa.

Tavoitevapaata arviointia kutsutaan toisinaan myös tarveperusteiseksi arvioinniksi. Sitä on kritisoitu siitä, että ainoat tavoitteet jotka se rajaa ulos ovat ohjelmavastaavien julkilausumat tavoitteet. Se ikään kuin korvaa ne muilla tavoitteilla, jotka kumpuavat vain arvioijan päästä (esimerkiksi yleiset yhteiskunnalliset tarpeet jotka arvioija jostain syystä mieltää oikeiksi).

Joka tapauksessa tavoitevapaa arviointi luonnistuu Pattonin (1997:183) mukaan paremmin ulkoisessa kuin sisäisessä arviointiasetelmassa, sillä sisäisessä arvioinnissa arvioija on sidottu lujemmin jonkin organisaation tai ohjelman tavoitteisiin. Arviointipiireissä käyty kiista tavoiteperusteisen ja tavoitevapaan arvioinnin eduista on johtanut hybridiratkaisuihin. Niissä on yhdistelty molempia aineksia samoihin arviointeihin.

Tavoitevapaan arvioinnin ohella Patton (1997:184–185) luettelee myös joi-tain muita tavoiteperusteiselle vaihtoehtoisia arviointimuotoja. Näitä ovat esimerkiksi:

- tulevaisuuden päätöksentekotarpeisiin perustuva fokusointi,
- konkreettisiin ongelmiin perustuva fokusointi (keskitytään esim. köyhien ongelmiin) ja
- yksinkertaisiin kysymyslistoihin perustuva fokusointi (kerätään listaa kysymyksistä, joihin tulosten tulevat käyttäjät haluavat vastauksia).

Käytettiin sitten tavoiteperusteista tai vaihtoehtoisia lähestymistapoja, olisi fokusointi tehtävä ”istumalla alas” aivoriihiin niiden ihmisten kanssa, jotka identifioidaan arvioinnin tulosten oletettaviksi käyttäjiksi (emt.:186).

Prosessiarvioinnin fokusointi käyttäjälähtöisessä arvioinnissa

Ohjelman varsinainen tulos voi olla myös ohjelmaprosessi itsessään. Ohjelmaprosessin toteutusarvioinnissa huomio kiinnittyy ohjelman osiin, niiden toimivuuteen osana kokonaisuutta ja ohjelmakokonaisuuden toimivuuteen sellaisena kuin siltä toivotaan.

Pattonin (1997:196) mukaan prosessin toteutusarvioinnin kysymyksiä ovat muun muassa:

- a) Mitä ohjelmassa todella tapahtuu?
- b) Mikä tekee siitä toimivan?
- c) Mitkä ovat sen perusluonteenpiirteet?
- d) Ketkä osallistuvat?
- e) Mitä ohjelmavastaavat tekevät?
- f) Mitä osallistujat kokevat ohjelman aikana?
- g) Mikä ohjelmassa toimii ja mikä ei?
- h) Eli kaiken kaikkiaan: Mikä ohjelma on?

Vasta prosessin toteutuksen arviointi on se vaihe, jolla voidaan vastata kysymyksiin Saavuttaako ohjelma tavoitteitaan ja tulosten käyttäjiään? Muilla ohjelman vaiheilla (esim. tavoitteiden ja strategioiden määrittelyt) esiintyy helposti kuilu toteutusprosessiin nähden. Usein ideaalit ohjelmasuunnitelmat ovat varsin kaukana niiden todellisesta toteutuksesta ja toteuttamisesta. Joskus ohjelmaa ei pyritä tosissaan oikein toteuttamaan.

Kun abstraktit ideat pyritään muuttamaan toiminnaksi, törmätään usein ongelmiin, jotka liittyvät muun muassa siihen, etteivät lähtökohdat ja tavoitteet ole kirkastuneita, tai että toteutusprosessit sisältävät aina tuntemattomia tekijöitä. Törmäys tapahtuu usein akselilla: rationaaliset ohjelmasuunnitelmat/inkrementalistinen toteutustapa. Myös ihmisten kriittisyys yleensä kasvaa, kun asiat konkretisoituvat heille. Lisäksi ohjelman suunnittelijat ottavat liian usein itseriittoisen asenteen toteutusta kohtaan, ja aiheuttavat näin ristiriitoja sekä epäluottamusta varsinaisissa toteuttajissa. Arvioijien tehtävä on auttaa päättäjiä ymmärtämään edellä kuvatun kuilun mahdollisuus ja auttaa heitä asettamaan rajoja sille, kuinka leveäksi kuilun annetaan kasvaa. Kuilua leventävät osaltaan myös paikalliset toimintatavat – paikallisesti erilaiset toimintakulttuurit – esimerkiksi laajoissa kansallisissa tai kansainvälisissä ohjelmissa. Käyttäjälähtöisen prosessiarvioinnin hyötyfokus perustuu ohjelmatoiminnan ja päätöksenteon informaatioon.

Pelkkä tieto tulosten vähydestä tai runsaudesta ei yksinään auta päättäjiä ratkaisemaan mitä heidän tulisi tehdä jatkossa. (emt.:200–205).

Ohjelmateorian toimintatulkinta – kausaliteettien fokuointi

Joissain tapauksissa eri ohjelmat päätyvät samoihin tuloksiin huolimatta erilaisista prosesseista – ja joissain tapauksissa eri ohjelmat saavuttavat erilaiset tulokset huolimatta samanlaisista tavoitteistaan. Erilaisten kausaalisten tulkintojen tekeminen on haasteellista.

Arvioinnissa kausaliteetti tarkoittaa yksinkertaista tulkintaa siitä, johtiko toteutettu ohjelma haluttuihin tuloksiin? Oliko tavoitteilla ja tuloksilla yhteys? Yksistään tavoitteiden/tulosten tai toteutuksen/prosessin fokuointi ei auta vastaamaan tähän. Tarvitaan tulkinta. Niinpä ohjelman konseptuaaliset ja empiiriset arviointihavainnot on yhdistettävä tavalla tai toisella, jotta tulkinta on mahdollinen (Patton 1997:217 sit. Suchman 1967).

Arviointitulkinnessa olisi kyettävä vastaamaan monimutkaiseen kysymykseen: Missä laajuudessa, miksi ja millä tavoin ohjelman prosessi, toimenpiteet ja tuotokset vaikuttivat kohderyhmien käyttäytymiseen, asenteisiin, taitoihin, tietoihin, tunteisiin ja valmiuksiin? Tähän vastataksaan arvioijan on tunnettava ainakin yleispiirteisesti kausaliteetin ideaa. Pattonin (1997:218) mukaan yleispiirteinenkin tuntemus riittää arvioijalle, sillä monimutkaisissa arviointitilanteissa ei ole syytäkään pyrkiä ”täydelliseen” kausaliteettiseen selitykseen. Kyse on arviointitulkinnessa – ei tieteellisestä selityksestä (mikä ei arvioinnissa olisi mahdollistakaan). Tarkoituksenmukainen todennäköisyys on siis arvioinneissa riittävä. Pattonin havaintojen mukaan poliitikot näyttävät kyllä tämän ymmärtävän, mutta syväakateemiset tutkijat eivät aina.

Tämänkaltaista tulkintaa on kutsuttu arviointipiireissä teoriaperusteiseksi arvioinniksi tai muutosteoriaksi (Chen 1990; 2005 sekä Connell ym. 1995).

Tulkintaa voi helpottaa esimerkiksi tarkoitus – lopputulema (means-ends) – ketjun avulla. Sillä on mahdollista kuvata yksinkertaisesti ohjelmateorian ja empiiristen havaintojen välistä kausaliteettia. Käyttäjälähtöisessä arvioinnissa ketjun loppupää määrittyy aina sen perusteella, minkä informaation identifioidut käyttäjät katsovat kaikkein hyödyllisimmäksi itselleen.

Ohjelmateorian tuntemus on edellytys kausaliteettisille tulkinnoille. Patton (1997:219) erottelee karkeasti kolme näkökulmaa ohjelmateoriaan:

- a) Deduktiivinen (akateemisesta kirjallisuudesta tai teoriasta nouseva tulkinta).
- b) Induktiivinen (ohjelman empiirisestä havaintopohjasta nouseva tulkinta).
- c) Käyttäjälähtöinen (käyttäjien yksilöimä implisiittinen tulkinta).

Patton itse painottaa viimeksi mainittua ja korostaa että sen ydintä on niin sanottu todentumistestaus (emt.:222). Todentumistestaus on teoreettisten uskomusten ja käytännön linkittämistä, jossa käyttäjien implisiittiset kokemukset ja ohjelman eksplisiittiset oletukset saadaan kohtaamaan. Todentumistestauksessa on ensin identifioitava sekä teorian että toiminnan kriittisimmät laatuoletukset ja tehtävä ne näkyviksi. Toiseksi, teorian ja toiminnan välistä kuilua on kurottava umpeen. Tässä hyvänä apuna toimivat esimerkiksi tarkoitus-toiminta-lopputulema-ketjujen hahmottaminen. Näiden molempien vaiheiden kautta muodostuu ohjelman toimintateoria (Chen 1990; 2005).

Ohjelman toimintateorian hahmottamisen avulla helpottuu arviointitulokinnon fokusointi ja tekeminen oleellisesti. Toimintateoreettinen tulkinta-kehikko (Patton 1997:234 sit. Sartorius 1991; 1996) olisi hyvä rakentaa jo varhaisessa vaiheessa eli prosessin käynnistyessä. Näin sen kehittämistyö pääsee alkuun jo varhain, ja siitä on tukea itse prosessillekin. Pattonin (emt.:237) sanoin teoria informoi toimintaa ja toiminta teoriaa. Kyseessä on alati tarjentuva ”tiekartta” tuloksiin ja niiden käyttöön.

Käyttäjälähtöisen arvioinnin metodiikka

Menetelmävalinnat

Arvioijilta odotetaan liian usein, että he tuovat tullessaan valmiit menetelmät johonkin arviointitapaukseen. Näin oli laita useissa tämänkin tutkimuksen empiirisissä arviointitapauksissa. Käyttäjälähtöisessä arvioinnissa metodisia valintoja ohjaa arviointitulosten käyttäjien oletetut käyttötavat. Arvioija toki vastaa viime kädessä menetelmävalintojen soveltuvuudesta arviointitapaukseen sekä niiden luotettavuudesta ja uskottavuudesta.

Patton (1997:242–243) korostaa, että menetelmävalinnat eivät ole koskaan puhtaasti teknisiä (vaikka osa arvioijistakin yhä uskoo näin). Käyttäjälähtöisen arvioijan on opastettava tulosten käyttäjiä eri menetelmien mahdollisuuksista, vahvuuksista ja heikkouksista suhteessa erilaisiin arviointitilanteisiin ja – tarpeisiin sekä tukee näin heidän tekemiä menetelmävalintoja. Tämä edellyttää arvioijalta tasapainoilua asiantuntijan, konsultin ja opettajan rooleissa.

Yksittäisiä arviointimenetelmiä tai välineitä on ”tuhansia” variaatioineen. Arvioijan onkin arviointialan asiantuntijana kyettävä valitsemaan niiden joukosta todennäköisimmin soveltuvimmat käyttäjille tarjoiltaviksi kussakin ainutkertaisessa arviointitilanteessa.

Menetelmävalinnat ovat sidoksissa kerättävään arviointi-informaatioon. Kerättävän arviointitiedon tulisi liittyä luonnollisestikin kiinteästi

arviointikohteen perusproblematiikkaan, mutta sen tulisi myös vastata käyttäjien tarpeisiin ja intresseihin. Pattonin mukaan jälkimmäinen vaatimus täyttyy parhaiten tekemällä menetelmävalinnat yhdessä käyttäjien kanssa.

Menetelmien laatu, luotettavuus ja uskottavuus

Akateemisen maailman ulkopuoliset uskovat usein hämmästyttävän lujasti siihen, että tutkijat tietävät aina ennalta tarkkaan laadultaan soveltuvimmat menetelmät yksittäisiin tutkimusongelmiin, ja että he olisivat niistä aina universaalin yksimielisiä. Arviointimenetelmien laadusta ei ole olemassa kuitenkaan minkäänlaista yksimielisyyttä edes arvioijien keskuudessa (Patton 1997:251 sit. Altkin ym. 1979; Cronbach 1982).

Pattonin (1997) mukaan käyttäjälähtöisessä arvioinnissa menetelmien laatu, soveltuvuus, luotettavuus ja uskottavuus mitataan viimekädessä tulosten käyttäjien kokemusten kautta (face-validity) (Patton 1997:253 sit. Nunnally 1970). Arviointien toimintaympäristö on lähestulkoon aina niin kovin arvo- ja politiikkalatautunut, ettei niissä olosuhteissa voida vaatia vastavaa menetelmien luotettavuutta ja uskottavuutta kuin esimerkiksi fyysisissä luonnontieteissä. Esimerkiksi tilastollisten luotettavuustestien laatiminen arvoja kartoittavasta asukaskyselystä olisi järjetöntä.

Toisinaan arviointien ulkoinen ja sisäinen luotettavuus ja uskottavuus voivat näyttäytyä aivan erilaisina. Paikallisen asukaskyselyn luotettavuus ja uskottavuus voi olla korkea paikallisesti, mutta yleistettynä se saattaa menettää luotettavuutensa. Paikallisia käyttöarvoja on vaikea yleistää universaaleiksi. Ongelmaan on lääke. Mikäli käyttäjätahot identifoidaan laajasti ja heidän erilaiset odotukset huomioidaan, voivat useimmat löytää jotain omakohtaisesti uskottavaa tuloksista. Esimerkiksi kansallinen viranomaisen saa arvioinnista jotain kansalliseen lainsäädäntötyöhönsä ja paikallinen asukas omaan asukasyhdistystoimintaansa.

Patton (emt.:259) nostaa esille mielenkiintoisen kysymyksen haetaanko arviointimenetelmillä totuutta vai käyttöarvoa? Omalta osaltaan tätä määrittää kysymys arviointiin varatuista ajankäyttöresursseista. Lyhyessä ajassa ei ole mahdollista päästä syviin tulkintoihin, mutta on mahdollista tuottaa rajattua käyttöarvoa. Päätäjilläkään ei ole useimmiten totuutta sellaisenaan käytössään päätöksiä tehdessään. Lisäksi arviointi – kuten perinteinen tutkimuskin – perustuu siihen, että se on avointa perästä tuleville korjauksille.

Ortodoksisista paradigmoista valinnanmahdollisuuksien paradigmaan

Tieteelliset paradigmat heijastelevat aina kunkin ajan näkemyksiä tärkeinä, oikeutettuina ja järkevinä pidettävistä tutkimuskohteista ja -menetelmistä.

Ne muuttuvat ajassa. Arviointitutkimuksenkin paradigmat ovat seuranneet tieteen yleisiä paradigmanmuutoksia ja niistä käytävää debattia (ks. luku 4). Aiemmin (60-luvulta alkaen) eli arviointitutkimuksessa vahvana kvantitatiivinen/kokeellinen arviointiparadigma. Sen haastajaksi ja rinnalle nousi 70-luvun aikana kvalitatiivinen/naturalistinen arviointiparadigma. Yksi ensimmäisistä kvantitatiivisen paradigman haastajista oli arviointitutkimuksen alalla Robert Stake (*Responsive approach*; 1975).

Molemmat arviointiparadigmat perustuivat erilaiseen näkökulmaan maailmasta ja sen arviointikohteista, mikä heijastui myös menetelmävalintoihin. Paradigmojen välinen kiista oli ajoittain repivää. Vähitellen arviointialalla alettiin kuitenkin ymmärtää, että erilaiset ongelmat vaativat erilaiset lähestymistapansa ja menetelmänsä. Tämä johti paradigmojen (tai paremminkin niitä edustavien yksilöiden) väliseen vuoropuheluun. Vuoropuhelu oli pitkään väittelyä lähestymistapojen paremmuudesta ja oikeutuksesta. Sitä käytiin varsinkin akseleilla (Patton 1997:277–281):

- kokeellinen/naturalistinen arviointiasetelma,
- deduktiivinen/induktiivinen arviointitulkinna ja
- objektiivinen/subjektiivinen arviointiselitys.

Arviointitoiminnan ja – tutkimuksen eheyttäminen edellyttää, kuten luvun 8 johdannossa ja sen alaluvussa 8.3 esitin, joustavaa pluralistista lähestymistapaa arvioinnin koulukuntiin ja paradigmoihin. Muulla tapaa kokonainen yhteinen kieli jää tavoittamatta. Sitoutumalla ortodoksisesti omaan koulukuntaan ja omiin paradigma- ja valintoihin ei saavuteta hedelmällistä vuoropuhelua.

1980- ja 1990-lukujen aikana alettiinkin ymmärtää metodologisen toleranssin ja joustavuuden arvo (Patton 1997:283). Arviointialan ammattilaiset eivät enää linnoittautu ortodoksisesti omiin paradigmoihinsa. Muutokseen on johtanut Pattonin (emt.:291–295) mukaan muun muassa seuraavat seikat (vrt. eheyttämisen edellytys yllä):

- a) Arvioinnit ovat laajentuneet tieteidenvälisiksi ja monimenetelmällisiksi ammattikäytännöiksi (emt. sit. Altschuld ja Engle 1994).
- b) Arviointien hyödyntämisiongelmat ovat johtaneet metodologiseen joustavuuden tarpeeseen.
- c) Arviointiyhdistysten yhteistyö arviointistandardien laatimiseksi ovat johtaneet eritaustaiset arvioijat yhteiseen pöytään, jolloin paradigmaattinen ortodoksisuus rapisee (emt. sit. Shadish ym. 1995).
- d) Arviointibuumin aikaansaama lisääntynyt käytännön arviointityö on osoittanut, etteivät käytännön arviointiongelmat ole koskaan yksiselitteisiä.

- e) Taistelevien paradigmojen vahvuudet ja heikkoudet ovat vähitellen tulleet debatin kautta päivänvaloon.
- f) Arviointitutkimuksen ja käytännön arviointien osaamisen kehittyminen on johtanut suurempaan nöyryyteen ja toisten arviointinäkemysten kunnioitukseen.
- g) Paradigmojen sisäinen erilaistuminen on tuonut paradigmat lähemmäs toisiaan (emt. sit. Donmoyer 1996).
- h) Arviointialan ”guruja” ja instituutioiden osoittamat esimerkit ovat lisänneet metodologista toleranssia (ks. esim. GAO 1991).
- i) Alan ammatilliset yhdistykset ovat tukeneet näkökulmien vaihtoa paradigmojen välillä (emt. sit. Reichardt ja Rallis 1994a; 1994b; 1994c).
- j) Kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten menetelmien yhdistämistä (emt. sit. Datta 1994; Hedrick 1994; House 1994; Smith 1994) on opittu yhä paremmin harjoittelemalla.

Pattonin mukaan nämä kaikki ovat olleet omiaan lisäämään käyttäjälähtöisen arvioinnin mahdollisuuksia. Muutokset ovat mahdollistaneet uuden ”valinnanmahdollisuuksien paradigman” (paradigm of choices, Patton 1997:297), mikä soveltuu ortodoksisia paradigmoja paremmin käyttäjälähtöiseen arviointiin – ja tulkintani mukaan myös arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämiseen.

Käyttäjälähtöisen arvioinnin valta, poliittisuus ja eettiset näkökulmat

Arvioinnin valtapoliittinen luonne

Arviointi on aina poliittista. Pattonin (1997:343) mukaan poliittinen vallankäyttö on muodossa tai toisessa läsnä jokaisessa arviointitapauksessa – joko näkyvästi tai piilevämmiin. Jotkut arvioijat tapaavatkin laatia itselleen arviointiprosessien alussa valtapoliittisen sidosryhmäkartoituksen, jolla he pyrkivät ennakoimaan tulevia valtapoliittisia asetelmia.

Patton (emt.) katsoo, että valtapoliitikalla on kolme tapaa työntyä arviointeihin. Ensinnäkin ohjelmat ja politiikat ovat poliittisten päätösten synnyttämiä, joten arvioinnit väkisin arvoavat poliittisia päämääriä. Toiseksi arvioinnit palvelevat useimmiten poliittista päätöksentekoa, ja joutuvat esittämään päätöksille erilaisiakin vaihtoehtoja. kolmanneksi arviointi on perusluonteeltaan poliittista, sillä sen käsittelemät asiasisällöt ja johtopäätökset ovat poliittisia. Toisin sanoen politiikka ja arviointien käyttö ovat vahvasti yhteen kietoutuneita.

Kuinka käyttäjälähtöinen arvioija osaa sitten olla riittävän hienovarainen valtapolitiikan suhteen? Pattonin (emt.) mukaan tärkeintä on oppia huomioimaan mikä on valtapolitiikkaa ja mikä ei. Ilman tätä kykyä arvioijan strategiset mahdollisuudet kaventuvat tai häntä voidaan käyttää hyväksi. Arvioija ei saisi sortua naiivisti ja sinisilmäisesti valtapoliittiseen peliin. Poliitikot ovat tunnetusti retoriikan mestareita. He esittävät usein selkeän poliittisen intressinsäkin taitavan retorisesti peitellen sen kiertoilmaisuihin. Arvioijan olisi opittava lukemaan näitä kiertoilmaisuja rivien välistä.

Pattonin (emt.) mukaan arvioinnin valta on suoraan riippuvaista siitä, miten hyvin tulokset tukevat yksittäisiä arviointiprosessin osallisia tai heidän toimintaansa. Arviointitieto on luonteeltaan ennustettavuutta tukevaa, ja näin ollen samalla kontrollia vahvistavaa tietoa. Tämä on omiaan lisäämään arvioinnin valtaa.

Käyttäjälähtöisessä arvioinnissa arviointiin osallistujista kannattaa Pattonin (emt.:352) mukaan yleensä organisoida niin sanottu ydinryhmä (task force). Se sitouttaa heitä ja lisää heidän intoa hyödyntää tulevia tuloksia, mutta auttaa ennen kaikkea arvioijaa tekemään vaikeita – usein poliittisia – päätöksiä arvioinnin fokukselta, menetelmävalinnoista ja tarkoituksesta. Se mahdollistaa sen, että arvioija voi jakaa vastuuta arkojen poliittisimpien päätösten edessä. Ydinryhmälle on hyvä laatia myös yhteisesti hyväksytyt pelisäännöt varsinkin arkojen poliittisten päätösten osalta.

Arvioinnin väärinkäytön riski

Käyttäjälähtöisessä arvioinnissa korostuu erityisesti arvioijan aseman rajauksen vaikeus. Liian läheinen yhteistyö päättäjien kanssa voi johtaa laajemman uskottavuuden rapautumiseen ja liian kaukainen puolestaan voi vähentää tulevien tulosten käyttöä (miten mennä sänkyyn päättäjien kanssa menettämättä neitsyyttään tai tulematta sadistisesti hyväksikäytetyksi?). Pattonin (1997:358) neuvo on empiirisen fokuksen säilyttäminen ja siinä pysyminen. Riskin voi torjua tehokkaimmin vahvalla empiirisellä näytöllä.

Arviointien väärinkäyttö voi ilmetä monin eri tavoin. Sitä ei tule mieltää mustavalkoisesti vain käytön vastinpariksi. Arviointitiedon käytöllä on useita ulottuvuuksia (Patton 1997:359–362 sit. King 1982, Alkin ja Coyle 1988, Stevens and Dial 1994 ja Palumbo 1994). Yksi niistä kulkee akselia: tiedon käyttämättömyys/käyttäminen, ja toinen tiedon käyttämättömyys/väärinkäyttö. Yleensä kun tiedon käyttö lisääntyy, lisääntyy samalla myös väärinkäyttö. Väärinkäyttö voi olla joko tietoista tai tiedostamatonta. Arviointia ymmärtävät ja arvostavat käyttäjät ovat Pattonin (emt.) mukaan paras väärinkäytön ehkäisevä tekijä.

Arvioinnin väärinkäyttö voi olla joskus arvioijan kontrollin tavoittamattomissakin, mutta mikä on suoraan arvioijan itsensä vastuulla, on väärinarvioinnin välttäminen – toisin sanoen arvioijan itsensä eettinen toiminta.

Arvioijan eettinen toiminta

Edellä kuvattu arvioinnin valtapoliittinen luonne ja väärinkäytön riskit ovat vain kolikon toinen puoli. Myös arvioija voi muodostaa riskin arvioinnille ja sen uskottavuudelle. Arvioija toimii usein joidenkin tahojen rahoittamana ja voi kokea houkutusia erilaisiin väärinkäytöksiin. Tällainen riski saattaa syntyä esimerkiksi akselilla puhtaan ammattietiikan ja henkilökohtaisten urakehityshintohimojen välillä.

Arvioijakohtaisia eettisiä riskejä ennaltaehkäisemään on laadittu lukuisia erisisältöisiä arvioinnin eettisiä standardeja, mutta mikään ei tietenkään täysin poissulje niiden kiertämistä. On hyvä pitää mielessä, että joka arviointitapauksessa arvioijan henkilökohtainen maine ja uskottavuus ovat laajan yleisön testissä. Mitä enemmän arviointi on luonteeltaan käyttäjälähtöistä, sitä laajempi on testiryhmä.

Käyttäjälähtöisen arvioijan yksi suoranaisten velvollisuus on pitää esillä käyttäjätahojen kanssa sekä valtapoliittisten väärinkäyttöjen riskejä että arvioijalta odotettavia eettisiä pelisääntöjä.

8.3 Yhteenveto

Olen pohtinut tässä luvussa arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämisen filosofista perustaa, jonka rakennan kokonaisvaltaisille lähestymistavoille ja ajattelumalleille. Niiden pohjalta olen hahmotellut eheyttämisen elementtejä.

Pohdintani mukaan kokonaisvaltaiset lähestymistavat – generalismi, holismi, komplementaarisuus ja poikkisektoraalisuus sekä kokonaisvaltaiset ajattelumallit; systeemiajattelu ja kompleksisuusajattelu – tarjoavat hyvät perustat arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttämiselle.

Lisäksi olen päätenyt siihen tulkintaan, että arviointitoiminnan ja -tutkimuksen eheyttäminen edellyttää joustavaa pluralistista lähestymistapaa arvioinnin koulukuntiin ja paradigmoihin. Muuten paradigmarajat ylittävä yhteinen kieli jää tavoittamatta.

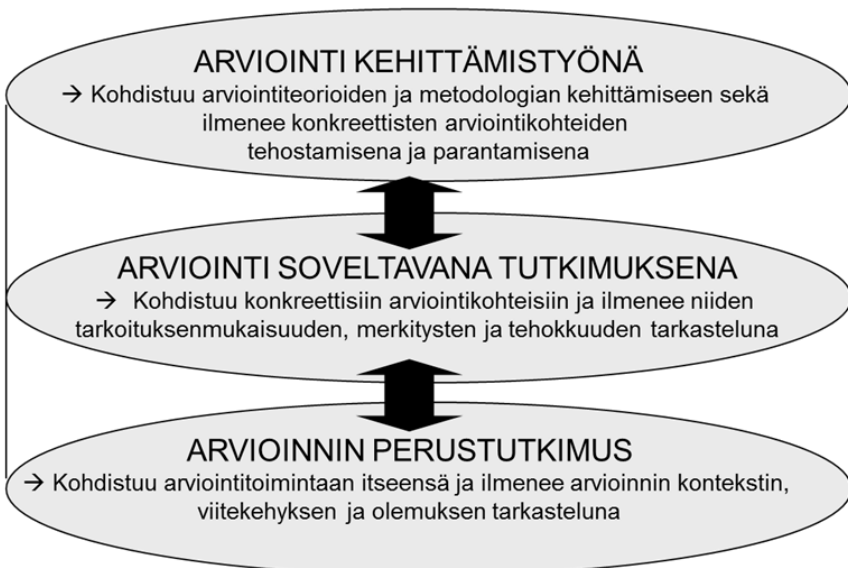
Valitsemani pluralistisen eheyttämisen paradoksi on se, että se edellyttää keskenään osin ristiriitaistenkin (positivistissävytteisten ja anti-positivistissävytteisten) paradigmojen saattamista yhteen. Täysin ristiriidattomien kokonaisuuksien tavoittelu ei ole fragmentoituneessa projektiyhteiskunnassa realistista.

Eheyttämisen joustava pluralistinen lähestymistapa muistuttaa agonistista lähestymistapaa demokratiaan ja suunnitteluun. Agonistisen teorian mukaan eri intressitahojen tavoitteiden ja arvojen perustavanlaatuisen yhteensovittamattomuus hyväksytään vallitsevana olosuhteena (Roininen ja Mäntysalo 2009:60–61). Tuolloin ristiriitoja käsitellään ja ratkotaan yhteisesti legitimiiksi koettavalla tavalla silloinkin, kun ne pysyvät yhteensovittamattomina.

Eheyttämisen elementit olen muodostanut kokonaisuudesta, jonka osat täydentävät ristiriitoineenkin toisiaan. Siihen sisältyvät evoluutio-naarinen näkökulma nykyisen yhteiskunnan kehityksen pirstoutuneeseen luonteeseen, soveltavan systeemimetodologian valjastaminen koossa pitäväksi tekijäksi sekä laaja-alainen käyttäjälähtöisyys arviointien hyödyntämisessä.

9 Tulkinnat ja johtopäätökset

Tulkintani alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituneesta luonteesta jäsentyy kolmelle tasolle (kuva 22), eli tulkintoina 1) perustutkimuksellisen, 2) soveltavan ja 3) kehittämistyömaïsen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan ja -tutkimuksen luonteesta projektiyhteiskunnassa (luku 9.1). Tasot olivat esillä jo työn teoreettisessa osiossa (taulukot 1 ja 2 sivuilla 24 ja 64). Fragmentoitumiseen johtanutta projektiyhteiskuntakehityksen käsitettä ja rakentumista kuvasin luvussa 3.



Kuva 22. Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituneiden luonteenpiirteiden tulkintakehikko (vertaa taulukot 1 ja 2 sivuilla 17 ja 56).

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitumiseen on vaikuttanut, edellä mainitun projektiyhdistykuntakehityksen ohella, alue- ja yhdyskuntasuunnittelun mittakaavallinen, temaattinen ja proseduraalinen monitasoisuus, yleisen edun määrittämisen vaikeutuminen ja suunniteluosapuolten määrän kasvu. Näistä on esitetty joitain tulkintoja osana alalukuja 9.1.2–9.1.3.

Johtopäätöksissäni pohdin aluksi moninaistuvien alue- ja yhdyskuntasuunnittelun suunnitteluteorioiden suhdetta fragmentoituneeseen arviointiin ja sen eheyttämiseen (luku 9.2). Se sisältää muun muassa eri suunnitteluteorioiden ja arviointiparadigmojen vertailun arvioinnin eheyttämisen näkökulmasta. Toiseksi pohdin fragmentoitumisen merkitystä käytännön arviointitoiminnalle (luku 9.3). Siinä tarkastelen fragmentoituneen arviointitoiminnan roolia ja kykyä vastata nykyisiin projektiyhdistykunnan ohjaushaasteisiin. Lopuksi pohdin fragmentoitumisen merkitystä arviointitoiminnan ja -tutkimuksen tulevalle kehitykselle (luku 9.4). Sen yhteydessä nostan esille erityisesti akateemisen arviointitutkimuksen tulevan kehityksen ja perustutkimuksellisen arviointitutkimuksen kasvavan tarpeen.

9.1 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne

Tulkintani perustuu teoriaosioni viitekehyksen, empiiristen tulosteni ja luvussa 8 esittämiäni eheyttämisen edellytysten kokoavaan synteysiin (kuvan 1 tutkimusasetelma sivu 20).

9.1.1 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi perustutkimuksena

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi on painottunut soveltavaan ja kehittämistyömäiseen arviointiin. Perustutkimuksellinen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi on ollut harvinaisempaa.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun perustutkimuksellisen arvioinnin luonnetta voidaan kuvata 1) arvioinnin kohteen, 2) arvioinnin kontekstin ja viitekehyksen sekä 3) arvioinnin olemuksen avulla (taulukko 13). Tällöin kysytään, mikä on teoreettisessa mielessä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kohde, toimintaympäristö, viitekehys ja olemus? Nämä kysymyksenasettelut nousevat luvussa 5.1 määrittelemistäni arvioinnin tutkimisen, tutkivan arvioinnin ja selvitysluonteisen arvioinnin keskeisistä arviointikysymyksistä (ks. taulukko 2 sivu 64).

Vaikka alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikohteet muodostavat nykyään varsin laajan kirjon, ja arviointibuunit (ks. kuva 8 sivu 50) ovat

laajentaneet mielenkiinnon mitä moninaisimpiin kohteisiin, hallitsevat vaikutusten arvioinnit vahvasti alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikohteita. ”Vaikutusten arviointi” -termistä on muodostunut alan arkipuheessa jonkinlainen kaikkea arviointia tarkoittava synonyymi ja muotitermi. Kehitykseen on vaikuttanut osaltaan ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) ja sen mukaisen YVA-koulukunnan näkyvä rooli osana alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointeja sekä YVA:n lakisääteinen asema. Vaikutusten arviointi (ja nyt en tarkoita vain YVA:aa, vrt. erilaisten vaikutusten arviointien teemoitteluni luvussa 6.3) yhdistetään synonyymilla kaikkeen arviointiin muillakin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun sektoreilla kuin vain ympäristösektorilla.

Taulukko 13. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonne perustutkimuksena (vrt. taulukko 2).

ARVIOINNIN KOHDE	ARVIOINNIN KONTEKSTI JA VIITEKEHYS	ARVIOINNIN OLEMUS (MITÄ SE ON?)
Vaikutusten arvioinnit hallitsevat	Maantieteellisten aluetasojen laaja kattavuus (kontekstina) ja viitekehysten pragmaattisuus (tarve ohjata käytännön suunnittelua arviointitoiminnalla)	Jäsentymätön, ei yleistä teoriaa
Hallinnon mukaiset sektorikohteet painottuvat	Aluesuunnittelussa painottuvat EU:n rakennerahastotoiminta ja yhdyskuntasuunnittelussa YVA	Tulkittu aina erikseen tapauskohtaisesti
Kohteiden temaattisuus Prosessit useammin kohteina kuin tavoitteet tai tulokset	Poliittisia ja eettisiä asetelmia ”väistetty” arviointien sisällöllisissä viitekehyksissä	Nähty varsin teknisenä suoritteena tutkimuksellisen lähestymistavan sijasta

Vaikutusten arvioinnin hallitsevuus on kuitenkin näennäistä. Tarkasteltaessa vaikutusten arviointeja syvemmin, paljastuu niiden sisältä vaikutusten arviointipäämääriä laajempia tarkoitusperiä. Useiden alue- ja yhdyskuntasuunnittelun vaikutusten arvioinniksi esitettyjen arviointihankkeiden todellisina kohteina ovat olleet jotkin muut kuin vaikutukset. Muina kohteina ovat olleet esimerkiksi tarpeet, tavoitteet, prosessit, intressit tms. kohteet, jotka sinänsä ovat vaikutusten kanssa tekemisissä olevia tekijöitä. Tämä ilmeni myös useissa tämän tutkimuksen arviointitapauksissa.

Varsinaisiin vaikutuksiin ei kaikissa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun vaikutusten arvioinneissa aina edes oteta kantaa. Tämän kaltainen arviointitermien epätarkka käyttäminen johtuu osaltaan arvioinnin teoreettisen

osaamisen kehittymättömyydestä ja eri arviointikoulukuntia yhdistävän arvioinnin perustutkimuksen sekä yhteisen arviointikielen puutteesta. Puhutaan yleisesti vain vaikutusten arvioinnista, kun ei osata tarkentaa arviointikohdetta.

Vaikutusten arviointien näennäisen hallitsevuuden ohella alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikohteita määrittävät pitkälti julkisen hallinnon sektorikohtaiset rajat. Tämä näkyi myös tutkittujen arviointitapausten hallinnollisia sektorirajoja noudattavana teemallisena moninaisuutena. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelu on monialaisuutensa johdosta fragmentoitumiseen otollinen ala. Ongelmallista on, etteivät sen arviointien kohteet määriy arviointitutkimuksellisen tieteellisen ongelma-asettelun perusteella, vaan lyhytkatseisemman hallintoajattelun pohjalta. Tämä on johtanut siihen, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnit suuntautuvat sektorikohtaisesti lukuisiin temaattisiin kohteisiin, eikä niiden muodostamasta kokonaisuudesta tai teemojen välisistä sidoksista tuoteta riittävästi arviointitietoa. Kukin ajanjakso ja hallintosektori nostaa aina jonkin teemoista muotiteemakseen – juuri nyt sellainen näyttää olevan ilmasto-vaikutusten arviointi.

Näennäisten vaikutusten arviointien ohella suunnitteluprosessit vaikuttavat olevan varsin yleinen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikohde. Ainakin empiirisenä aineistona olleet kymmenen arviointitapaustani osoittivat, että prosessien arviointi oli niissä lähes kaikissa tavalla tai toisella mukana. Prosessien arviointi vaikuttaa suositulta, sillä se mahdollistaa kattavasti myös tavoitteiden, tulosten ja vaikutustenkin tarkastelun eri toimijoiden näkökulmasta. Näin ollen prosessiarviointi mahdollistaa kokonaisvaltaisemman arvioinnin kuin esimerkiksi temaattinen vaikutusten arviointi. Tämä puolestaan luo hedelmällisemmät olosuhteet arviointitoiminnan eheyttämiseksi kuin pelkkä vaikutusten arviointi. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin prosessisuuntaus liittyy alalla viime aikoina vallinneeseen kommunikatiiviseen suunnitteluteoriaan. Teoria on siis vähitellen heijastumassa myös alan arviointeihin.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan maantieteellinen konteksti jäsentyy nykyään varsin monitasoisena. Myös tämän tutkimuksen kymmenen arviointitapausten moninaiset kontekstit osoittavat tämän. Viimeaikainen arviointibuumi on levittänyt arviointitoiminnan eri alue-tasolle – aina kylä- ja kaupunginosatason kehyksistä Euroopan laajuisiin. Euroopan tasoiseen laajentumiseen on vaikuttanut ennen kaikkea Euroopan unionin rakennerahastojen, ohjelmaperusteisen aluekehittämisen edellyttämä arviointitoiminta. Laajentumiseen kylä- ja kaupunginosatasolle on

puolestaan vaikuttanut lisääntyneiden alue- ja yhdyskuntakehittämissuunnitelmien ja niiden arviointien määrän voimakas kasvu.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikontekstin laajentuminen kylä- ja kaupunkiosatasolle on vaikuttanut osaltaan myös arviointitutkimuksen suuntautumiseen enenevässä määrin niin sanotun ruohonjuuritason arviointimetodiikkaan. Erimuotoiset osallistavat ja vuorovaikutteiset arviointiasetelmat ja -menetelmät ovat yleistyneet alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa, ja ne ovat vieneet arvioinnit lähemmäs alueiden ja yhdyskuntien asukkaita – kyliin ja kaupunginosiin.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointiviitekehystä leimaa yhteiskunnalliseen tilaukseen sidottu yhteiskunnallinen pragmaattisuus. Sillä viitataan teoriaosiossani esillä olleisiin arviointiaaltoihin ja eri arviointiparadigmojen kumpuamiseen kullekin ajalle ominaisista tarpeista käsin. Kymmenen aikalaisarviointitapaustani heijastelevat ajalleen ominaisia arviointisisältöjä, joita ovat muun muassa ympäristö-, kansalaisosallisuus-, innovaatio- ja rakennemuutosteemat. Toinen aika luo toiset kiinnostuksen kohteet. Vahvaa sidosta yhteiskunnallisiin trendeihin voidaan pitää osoituksena siitä, että arvioinnit ovat uusi yhteiskunnallisen ohjauksen instrumentti. On myös kasvava tarve ohjata käytännön suunnittelua arvioinneilla.

Aluesuunnittelun arviointien sisällöllisiä viitekehyksiä on määrittänyt ensi sijassa Euroopan unionin rakennerahastotoiminta. EU:n rakennerahastosäädökset edellyttävät niin temaattisia kuin ohjelmallisia arviointeja. Kansallinen aluekehityslainsäädäntö on mukautettu pitkälti EU:n säädöksen mukaiseksi. EU:n rakennerahastojen tavoitteiden mukaisesti aluesuunnittelun arvioinnin viitekehyksissä painottuvat aluesuunnittelun yhteydet työllisyyteen ja elinkeinotoimintaan sekä viimeaikoina yhä enemmän yhteydet alueellisiin innovaatiojärjestelmiin.

Yhdyskuntasuunnittelun osalta arviointien sisällöllisiä viitekehyksiä on dominoinut ympäristövaikutusten arviointi (YVA) ja sen lainsäädäntö. Ympäristövaikutusten arviointi on laajentunut kattamaan myös suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin (SOVA). Lisäksi alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien viitekehyksiin on tullut uusia ulottuvuuksia sosiaalisten vaikutusten (SVA) ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten (IVA) arviointien muodossa. Yhdyskuntasuunnittelun YVA:n viitekehyksen laajentuminen on tarkoittanut samalla YVA:n aihepiirien laajentumista. Termi vaikutusten arviointi ei kuvaakaan enää kyllin tarkasti toiminnan sisältöä. Laajeneminen YVA:n ulkopuolelle luo paremmat edellytykset arviointien eheyttämiselle, kuten yllä jo aiemmin tulkitsin.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnassa on vältelty ehkä kaikkein vaikeinta sisällöllistä viitekehystä. Kaikki arviointitoiminta on

vahvasti arvo- ja intressisidonnaista sekä myös eettisesti ja poliittisesti arkaa. Tämä näkyi myös osassa tämän tutkimuksen arviointitapauksista esimerkiksi tilaajien ja arvioijien välisinä jännitteinä ja epäluottamuksena. Eettisten ja poliittisten tekijöiden välttelevä tai sivuava käsittely juontaa juurensa pitkälti alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan soveltavasta luonteesta ja tilaajalähtöisestä toimintatavasta. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnille leimallisten erimuotoisin tarjouskilvoim ja usein tilaajan määrittelemien kriteerein tehtyihin arviointeihin ei ole aina mahtunut sijaa akateemiselle pohdinnalle arviointikohteen eettisistä ja poliittisista asetelmista. Tilaajat ovat rajanneet tämän kaltaisen arviointipohdinnan usein toimeksiannon viitekehyksen ulkopuolelle. He ovat odottaneet arvioijien tuottavan ensisijassa pragmaattisia ja soveltavia arviointisuosituksia arviotavasta kohteesta tai toiminnasta. Arviointien eettisten ja poliittisten asetelmien lisääminen arviointien viitekehyksiin ja niiden syvällisempi pohtiminen näyttää edellyttävän perustutkimuksellisen, tilaajista vapaan arviointitutkimuksen vahvistamista.

Perustutkimuksellisen arviointitutkimuksen ehkä tärkein tehtävä olisi jäsentää vastausta kysymykseen mitä arviointi on? Nykyisellään arvioinnin olemus – myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa – on varsin jäsentymätön. Arviointitutkimus on varsin nuori tutkimusala, joten yleistä teoriaa arvioinnin olemuksesta ei ole vielä kyetty esittämään. Toiseksi arvioinnin olemusta hämärtää sen moninaisuus ja fragmentoitunut luonne, mikä tuli esille kymmenessä arviointitapauksessakin. Eri arviointikoulukunnat ja sektoriarvioinnin tekijät tulkitsevat arvioinnin olemuksen kulloinkin tapauskohtaisesti. Tapauskohtaiset tulkinnat vaihtelevat jopa arviointiprojekteittain samankin koulukunnan sisällä. Lisäksi arviointitoiminta on haluttu nähdä pikemminkin ulkoapäin tilaajien silmin tulkittuna useammin soveltavana teknisenä suoritteena – eräänlaisena selvitystyönä – kuin vakavamman tutkimuksellisen toiminnan muotona. Tiedeyhteisö ei ole vielä kukaan hyväksynyt arviointi-tutkimusta täysimääräiseksi jäsenekseen. Arviointitutkimuksen arvosidonnaisuuden katsotaan loukkaavan niin sanotun puhtaan tieteen objektiivisuusvaatimusta.

9.1.2 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi soveltavana tutkimuksena

Arvioinnin soveltavan tutkimuksen lähestymistapa on yleisin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinneissa. Arvioinnin sovelluskohteet painottuvat temaattisiin ja hallintosektorikohtaisiin sovelluksiin, joskin myös

kokonaisvaltaisten, useita teemakokonaisuuksia ja sektoreita yhdistävien, arviointien tarve on tiedostettu. Sitä ennakoi myös tilaajien ja arvioijien piirissä (esim. Suomen arviointiyhdistyksessä, FES ry) käyty keskustelu laajempien ja kokonaisvaltaisempien arviointien kasvaneesta tarpeesta.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonnetta soveltavana tutkimuksena voidaan kuvata 1) arvioinnin tehokkuutena ratkaista yksittäisiä suunnitteluongelmia, 2) arvioinnin tuottamana merkityksenä kulloisellekin arviointikohteelle ja 3) arvioinnin tarkoituksenmukaisuutena (relevanssina) ylipäätään alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa (taulukko 14). Nämä kysymyksenasettelut nousevat luvussa 5.1 määrittelemistäni arvioinnin tutkimisen, tutkivan arvioinnin ja selvitysluonteisen arvioinnin keskeisistä arviointikysymyksistä (ks. taulukko 2 sivu 64).

Taulukko 14. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonne soveltavana tutkimuksena (vrt. taulukko 2).

ARVIOINNIN TEHOKKUUS	ARVIOINNIN TUOTTAMA MERKITYS	ARVIOINNIN TARKOITUKSEN-MUKAISUUS
Asetettu liian suuria tehokkuusodotuksia	Heikosti määrittyvä merkitys sillä arvioinnin tavoitteet ovat usein epäselkeitä	Pidetään yleisesti tarkoituksenmukaisena, jopa uutena ohjausjärjestelmänä
Menetelmät eivät ole vielä kehittyneet kyllin tehokkaiksi	Merkitys hyvin erilainen eri osapuolille	Toisaalta kovin kiistanalainen (yhteiskunta-poliittiset jännitteet)
Arvo- ja intressisidonnaisuus vaikeuttaa tehokkuustulkintoja	Määrittyy sektorikohtaisesti, yleinen määrittäminen puuttuu	

Arvioinneille on asetettu nykyään suuria odotuksia suunnitteluongelmien ratkaisuisissa. Aiemmin odotukset olivat vähäisempiä, ja liittyivät lähinnä suunnitteluprosessien jälkeiseen palautetarpeeseen. Yhteiskunnan ja suunnittelun läpiprojektoituminen on tuonut arvioinneille uusia sovellushaasteita. Pelkän palautearvioinnin ohella arvioinnit on kytketty nykyään suunnitteluprosessien jokaiseen vaiheeseen ja arvioinneilta odotetaan jopa uusien suunnitteluideoiden synnyttämistä. Tämä muutos näkyy teoriaosani luvun 6.1 kuvan 15 (sivu 87) kaltaisena siirtymänä perinteisestä palautearvioinnista jatkuvaan kehittämisarviointiin. Se ilmenee empiirissä arviointitapauksissani prosessiarviointien vähittäisenä yleistymisenä vaikutusarviointien ohen (ks. kohta 9.1.1 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi perustutkimuksena).

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointeihin kohdistuvat tehokkuusodotukset vaikuttavat jopa ylimitoitetuilta. Nuorena tutkimusalana arviointitutkimuksen menetelmällinen kehitys ei ole pysynyt odotusten kasvun perässä. Ylimitoitetut odotukset näkyivät myös osassa tämän tutkimuksen arviointitapauksissa, kuten arviointien tilaajien epärealistisissa toiveissa toimeksiantojen yhteydessä (ks. luku 7.3).

On vaikeaa tulkita, miten tehokkaasti alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnilla kyetään ratkaisemaan yksittäisiä suunnitteluongelmia, sillä jokaisen suunnittelutapauksen arvo- ja intressiasetelmat vaikuttavat tulokintaan. Osa yksittäisen tapauksen sidosryhmistä saattaa olla hyvinkin tyytyväisiä arvioinnin lopputuloksiin, kun taas osa kyseenalaistaa ne täysin. Miltei kaikissa tämän tutkimuksenkin arviointitapauksissa arvioijat joutuivat tasapainoilemaan eri arvo- ja intressiasetelmien välimaastossa. Yhteistä, kaikkia tyydyttävää ratkaisua ei saavutettu useinkaan. Toisinaan tilaaja koki saaneensa arvioinnilta vain vähän hyötyä, toisinaan tyytymättömiä olivat arvioinnin kohderyhmät.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien kohteilleen tuottama merkitys liittyy lisäarvoon, jonka arviointi tuo jollekin suunnitteluosapuolelle. Osapuolena voi olla esimerkiksi arvioinnin tilaaja, arvioitavan suunnittelun alueen asukas, viranomainen, jonka työntesseeihin suunnitelma kuuluu, jokin yhteisö tai järjestö, poliittinen luottamushenkilö tai vaikkapa tulevat sukupolvet. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin merkitys määrittyy siis erilaisena eri suunnitteluosapuolille (vrt. Patton 1997).

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin arviointikohteilleen tuottama merkitys on heikosti määrittynyt. Tämä on johtunut osin edellä mainituista arvo- ja intressieroista, osin arviointitarpeiden ja -tavoitteiden epäselkeästä asettamisesta. Tilanne oli varsin yleinen tämänkin tutkimuksen kymmenessä arviointitapauksessa. Arviointitapausten toimeksiannoissa ei aina sovittu riittävän selkeästi mihin tarpeeseen arviointi tehdään ja mitkä ovat arvioinnin tavoitteet. Määrittelyn epätarkkuus johtui useimmiten käytännön kiireestä, joka puolestaan johtui arviointiprojektien alati kasvavasta määrästä niin tilaajien kuin arvioijienkin osalta. Projektiyhteiskunnan arviointiteollisuus näyttäytyi siis tässäkin muodossa.

Projektiyhteiskuntakehitys on johtanut suunnitteluosapuolten määrän kasvuun ja samalla alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien merkityksen määrittelyn vaikeutumiseen. Arviointien tuottama yleinen merkitys tai yleinen etu on syrjäytynyt lukuisilla merkityksillä ja eduilla. Tämä tuli esille tämän tutkimuksen arviointitapauksissa erilaistuneina arvo- ja intressiasetelmina (esimerkiksi tilaajan ylikorostuneena tarpeena ohjata ennalta arviointitulosten sisältöä).

Hallinnollisesti tarkastellen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin merkitys määrittyy nykyään hyvin sektorikohtaisesti, ja sektoreiden sisällä sidosryhmittäin. Toisilla hallintosektoreilla arvioinnit ovat tuottaneet enemmän merkityksiä tai lisäarvoa, toisilla vähemmän. Sanomattakin lienee selvää, että ne hallintosektorit jotka ovat lähteneet aktiivisesti tai jopa proaktiivisesti kehittämään arviointikäytäntöjään, ovat saaneet arvioinneista enemmän kuin passiiviset sektorit. Yhdyskuntasuunnittelun alalla proaktiivisia hallintosektoreita ovat edustaneet muun muassa ympäristö- ja tiehallinto. Aluesuunnittelun alalla proaktiivisina ovat toimineet ainakin työ- ja sisäasiainhallinto – nykyisin yhdistyneenä työ- ja elinkeinoministeriönä.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin tarkoituksenmukaisuudella (relevanssilla) tarkoitetaan tässä yhteydessä arviointitoiminnan tarkoitusta ja mielekkyyttä osana alue- ja yhdyskuntasuunnittelua. Toisin sanoen kyse on siitä, onko arviointitoiminnalla legitimaatiota tai ylipäätään oikeutusta suunnittelussa.

Yleisesti tarkastellen näyttää siltä, että projektiyhteiskuntakehitys on vahvistanut alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin tarkoituksenmukaisuutta. Arviointien tarkoituksenmukaisuuden vahvistuminen näkyy jo arviointien määrän suurena kasvuna, laajentumisena uusille aloille ja edellä kuvattuina niille asetettuina (liian) suurina odotuksina.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien tarkoituksenmukaisuus on kuitenkin hyvin kiistanalainen ja paljon keskustelua herättävä asia. Kaikki eivät allekirjoita arviointiohjauksen vahvistumisen mielekkyyttä ja oikeutusta. Tämä tuli esille teoriaosioni luvussa 4.2 Vasta-aallot. Keskustelujen karkeapiirteinen rintamalinja kulkee osin yhteiskuntapoliittisia linjoja seuraten. Toisaalta arvioinnit nähdään jyrkästi epäinhimillisenä uusliberalistisena markkinaideologiana yritysmaailmasta tuotuine kovine tulosohjaus- ja tuottavuusvaateineen, jotka eivät sovellu julkiseen alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun. Toisaalta arvioinnit nähdään potentiaalisina kehittämistyökaluina, jotka mahdollistavat muun muassa suunnittelun arvo- ja intressinäkökulmien esille tuomisen paljon paremmin kuin jäykäksi mielletty normeihin perustuva suunnittelukäytäntö. Jännite näkyi hyvin tämänkin tutkimuksen arviointitapauksissa. Eri arviointiosapuolten ja sidosryhmien ennakoasenoituminen kyseessä oleviin arviointitapauksiin noudatti karkeasti edellä kuvattua jakolinjaa. Joissakin tapauksissa osa arvioinnin aineistotarpeita varten haastatelluista projektipäälliköistä kokivat arvioijien työn omaan työhönsä kohdistuvaksi kritiikiksi ja katsoivat, että oma työ hoituisi paremmin ilman uudenlaista nykyajan tuomaa arviointikäytäntöä. Osa puolestaan asennoitui uuteen arviointikäytäntöön terveltulleena mahdollisuutena saada palautetta ja kehittää hanketoimintaansa.

9.1.3 Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi kehittämistyönä

Tutkimukseni empiiristen tapausten valossa luonteeltaan kehittämistyömäinen lähestymistapa oli toiseksi yleisin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinneissa. Arvioinnin kehittämistyö kohdistuu nykyään ensisijassa yksittäisiin temaattisiin ja hallintosektorikohtaisiin arviointimenetelmiin ja -käytäntöihin, mutta osaltaan myös kokonaisvaltaisten useita temaattisia kohteita ja hallintosektoreita yhdistävien (ohjelma-)arviointien menetelmien ja käytäntöjen kehittämiseen. Viimeksi mainittuihin tarjoutui tutkimisessa arviointitapauksissa paremmat mahdollisuudet kuin selvitysluonteisissa tapauksissa (ks. luku 7).

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kehittämistyön luonnetta voidaan kuvata 1) arvioinnin kykyä tehostaa suunnittelun toivottuja vaikutuksia, 2) arvioinnin kykyä kehittää yleisesti suunnittelua ja 3) arvioinnin kykyä kehittää parempia arviointimenetelmiä (taulukko 15). Nämä kysymyksenasettelut nousevat luvussa 5.1 määrittelemistäni arvioinnin tutkimisen, tutkivan arvioinnin ja selvitysluonteisen arvioinnin keskeisistä arviointikysymyksistä (ks. taulukko 2 sivu 64).

Taulukko 15. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin luonne kehittämistyönä (vrt. taulukko 2).

ARVIOINNIN KYKY TEHOSTAA SUUNNITTELUN VAIKUTUKSIA	ARVIOINNIN KYKY KEHITTÄÄ SUUNNITTELUA	ARVIOINNIN KYKY KEHITTÄÄ PAREMPIA ARVIOINTIMENETELMIÄ
Hyvä, sillä nykyisin arvioinnit on kytketty päätöksentekojärjestelmiin, joskin suosikset huomioidaan varsin intressilähtöisesti	Arviointitutkimuksellinen suunnittelututkimus vielä liian vähäistä	Arviointitutkimuksen metodiikka vasta kehittymässä
Jääviiskysymykset hämärtävät systemaattista arviointia	Resurssointi arvioinnin kehittämiseen vähäistä, painotus konkreettisissa selvityksissä	Selvitysluontoiset toimeksiannot eivät mahdollista kehittämistyötä
Kuitenkin merkittävä keino suunnittelun vaikutusten tehostamiselle	Arviointibuumi on vaikuttanut merkittävästi suunnittelun toimintatapoihin	Suuri tarve arvioinnin perustutkimukselle
	Erikoistuminen johtanut siihen, että eri sektoreilla kehittämistyö on hyvin hyvin epätasaista	

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien kyvyllä tehostaa suunnittelulta toivottuja vaikutuksia, siis esimerkiksi alueiden kehitystä tai yhdyskuntien toimivuutta ja viihtyisyyttä, on nykyään hyvät edellytykset. Arvioinnit ovat kytketty varsin tiiviisti suunnittelun päätöksentekojärjestelmiin ja -prosesseihin. Näin oli ainakin valtaosassa tämän tutkimuksen selvitysluonteisissa arviointitapauksissa. Vielä joitain vuosia sitten arvioinnit olivat enemmän irrallaan päätöksenteosta ja ne tehtiin suunnittelulle marginaalisina ylimääräisinä palautselvityksinä. Muutos ei ole vielä tullut yleisemmin näkyville, sillä yhä nykyäänkin törmää kiivaaseen keskusteluun, jossa vaaditaan arviointien parempaa linkittämistä päätöksentekoon (esim. Ilmakunnas ym. 2008). Tilanne on kuitenkin muuttunut ainakin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun alalla.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien tiivis kytkös päätöksentekoon ei kuitenkaan vielä takaa arviointien kykyä tehostaa suunnittelun vaikutuksia. Arviointien tuottamat kehittämissuositukset huomioidaan varsin epäsystemaattisesti ja intressilähtöisesti itse päätöksentekokoneistossa. Myös tieteellisesti perustellut kehittämissuositukset saattavat olla epäsoivia päättäjille joissain tilanteissa. Näin ollen arviointien ohjausvaikutukset ovat jääneet enemmän kuin epäselkeiksi. Taustalla vaikuttaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun vahva arvo- ja intressisidonnaisuus. Toisaalta paluuta 1960–1970-lukujen rationalistis-positivistiseen suunnitteluideologiaan ei ole. Arvot ja intressit kuuluvat kommunikatiivisen suunnittelun sisältöön. Projektityhteiskuntakehitys näyttää nostaneen ne aiempaa merkittäväm-pään asemaan esimerkiksi kasvattamalla suunnitteluosapuolten määrää. Arviointiohjauksen tämänhetkinen epäselkeys näyttää liittyvän edellä mainittuun suunnitteluideologian muutokseen.

Projektityhteiskuntakehityksen myötä suunnitteluosapuolten määrän kasvu on johtanut jääviyskysymyksiin, jotka vaikeuttavat systemaattisten kehittämissuositusten tekemistä. Keillä onkaan oikeus laatia arviointiin pohjautuvia kehittämissuosituksia? Keillä on oikeus tulkita niitä eri intresseistä käsin? Arvioijat eivät voi enää nykyään piiloutua näennäisen objektiivisuuden verhon taakse, kuten taannoin selvitysmiehet tapasivat tehdä. Läpinäkyvyyden vuoksi arvioijien tulisi tuoda rehellisesti näkyväksi mahdolliset intressinsä, jos sellaisia on, vaikka pyrkisivätkin välttämään niiden vaikutusta itse kehittämissuositusten muotoiluun (vrt. Patton 1997). Samoin tulisi arviointien tilaajien toimia. Tilaa- jien osalta jääviysongelma näyttäytyy esimerkiksi pyrkimyksinä ohjata arvioinnin etenemistä itselle edulliseen suuntaan omista intresseistä käsin. Varsin useassa tutkimuksen yksittäisissä arviointitapauksissa tämän kaltainen epäeettinen toiminta tuli varsin näkyväksi (ks. yllä tässä luvussa 9 ja luku 7.3).

Laajemmin tarkastellen tilaajan jääviyskysymys näyttäytyy toimintatavassa, jolla arviointeja tilataan ja ohjataan. Esimerkiksi tässäkin tutkimuksessa empiirisinä arviointitapauksina olevien EU:n alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien arviointien toimeksiantoja tavoitteineen ja menetelmineen määrittelivät samat viranomaistahot, joiden toimia tuli arvioida. Lisäksi he myös johtivat arviointien ohjausryhmiä. Tämän tutkimuksen joissain rakennerahastoihin liittyneissä arviointitapauksissa olisi vältetty hankala jääviyskysymys, jos tilaaja ja ohjaaja olisi ollut arvioinnin kohteena olleen toiminnan ulkopuolinen viranomaistaho.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointien kyky kehittää yleisesti suunnittelua – laajasti kattaen sen lähestymis- ja toimintatapoja – on osin puutteellinen. Kohentaminen edellyttäisi nykyistä enemmän suunnittelu- tutkimuksen tavoin tehtävää perustutkimuksellista arviointitutkimusta. Arviointien kohteen, viitekehyksen ja olemuksen syvempi tutkimus, niin yleisesti kuin myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun kontekstissa, edesauttaisi lisäämään ymmärrystä arvioinneista ja tätä kautta vahvistaisi arviointien kykyä tuottaa suunnittelua kehittävää tietoa.

Nykyisellään arviointien resurssointi on liian lyhytjänteistä ja projekti- maista, jotta syvempi ja pitkäjänteisempi kehittämistyö olisi mahdollista. Lisäksi arviointien painotus on liian yksipuolisesti soveltavissa selvitys- luonteisissa toimeksiannoissa, kuten myös tämän tutkimuksen arviointi- tapaukset osoittivat. Tilanne kuvaa hyvin projektiyhteiskuntakehityksen tuomia ongelmia arviointitoimintaan.

Laajemmin tarkastellen voimakas arviointibuumi – arviointien määrän kasvu ja levittäytyminen yhä uusille aloille (Roininen 2001b) – on kuitenkin jättänyt jälkensä suunnittelun toimintatapoihin ja kehittänyt myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelua merkittävästi. Kehitys on ollut kuitenkin hallin- tosektoreittain tarkastellen varsin epätasaista. Toisilla hallintosektoreilla arvioinnit on valjastettu vahvemmin toiminnan kehittämiseen kuin toisilla (emt.). On syntynyt vahvoja ja vähemmän vahvoja arviointierikoistumisen aloja. Yhdyskuntasuunnittelun alalla vahvoja ovat edustaneet muun muassa ympäristö- ja tiehallinto, aluesuunnittelun alalla ainakin työ- ja sisäasiain- hallinto – nykyisin yhdistynyt työ- ja elinkeinoministeriö.

Arviointien kehittämistyön keskeinen osa on arviointimetodologian ja yksittäisten arviointimenetelmien kehittämistyö. Alue- ja yhdyskunta- suunnittelun arviointien kyky kehittää alan arviointimetodologiaa ja mene- telmiä on osin vaillinaista. Tämä johtuu ensinnäkin arviointitutkimuksen nuoresta kypsymisvaiheesta. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi- tutkimuksen teoria ja metodiikka eivät ole vielä riittävän kypsiä vastaa- maan kaikkiin haasteisiin. Tämä on osin seurausta edellä jo esillä olleesta

vaikutusten arvioinnin (erityisesti YVA:n) pitkään vallinneesta, liian hallitsevasta roolista arviointitoiminnassa. Toiseksi alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin toimeksiantojen selvityspainotteisuus ei salli edellä kuvattua pitkäjänteistä metodologian kehittämistyötä. Esimerkiksi tämän tutkimuksen useissa arviointitapauksissa päädyttiin tekemään menetelmällistä kehittämistyötä toimeksiannon ”jatkeeksi” arvioijien henkilökohtaisena ylimääräisenä työnä. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin kehittämistyötä ei saisi kuitenkaan jättää vain selvitysluonteisten arviointiprojektien satunnaiseksi lisämausteeksi. Ihanteellisempi ratkaisu olisi varsinaisen perustutkimuksellisen arviointitutkimuksen resurssoinnin vahvistaminen akateemisessa tiedeyhteisössä ja yliopistoilla.

9.2 Moninaistuvien suunnitteluteorioiden suhde fragmentoituneeseen arviointiin ja sen eheyttämiseen

Yksi tutkimukseni johtopäätöksistä on, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelun suunnitteluparadigmojen ja -teorioiden moninaistuminen, jota esittelin luvussa 6, on merkinnyt samalla alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointikäytäntöjen pirstoutumista. Koska suunnitteluparadigmojen ja -teorioiden moninaistumista voidaan pitää yhtenä seurauksena laajemmasta projektiyhteiskuntakehityksestä, on niiden moninaistuminen toiminut tavallaan arviointikäytäntöjen fragmentoitumisen välittävänä tekijänä – siis projektiyhteiskuntakehityksen ja arviointikäytäntöjen pirstoutumisen välissä.

Projektiyhteiskuntakehitys on heijastunut suoraankin arviointeihin fragmentoimalla niitä, mutta näen tämän suoran vaikutuksen kanavoituneen ensisijassa arviointitutkimukseen, ei suoraan käytännön arviointitoimintaan. Käytännön arviointitoiminnan fragmentoituminen on ollut välillistä yhteisseurausta sekä itse arviointitutkimuksen pirstoutumisesta että suunnitteluparadigmojen ja -teorioiden moninaistumisesta.

Suhteellisen nuorena tutkimusalana arviointitutkimukselle ei ole vielä kehittynyt vastaavia vakiintuneita teorioita kuin alue- ja yhdyskuntasuunnittelulle. Siten alue- ja yhdyskuntasuunnittelun suunnitteluteorioiden ja arvioinnin keskinäisten suhteiden kuvaus ja analyysi eivät ole mahdollisia kuin arviointitutkimuksen paradigmojen ja käytännön arviointitoiminnan lähestymistapojen kautta. Kuvaan taulukossa 16 alue- ja yhdyskuntasuunnittelun suunnitteluteorioiden suhdetta arviointitutkimuksen paradigmoihin, käytännön arviointitoiminnan lähestymistapoihin ja arvioinnin eheyttämiseen.

Taulukko 16. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun suunnitteluteorioiden suhde arviointitutkimuksen paradigmoihin, käytännön arviointitoiminnan lähestymistapoihin ja arvioinnin eheyttämiseen.

ALUE- JA YHDYSKUNTA-SUUNNITTELUN SUUNNITTELUTEORIAT	ARVIOINTI-TUTKIMUKSEN PARADIGMAT	KÄYTÄNNÖN ARVIOINTITOIMINNAN LÄHESTYMISTAVAT	SUHDE ARVIOINNIN EHEYTTÄMISEEN
Komprehensiivis-rationalistinen	Kokeellinen	Kausaalinen, tapaus-tutkimuksellinen	Ei agendalla
Inkrementalistinen	Pragmaattinen	Sektoreittain toiminta-alakohtainen	Vastakkainen, vahvasti fragmentoiva
Kommunikatiivinen	Konstruktivistinen	Tutkimus-suuntauksittain temaattinen	Temaattisen eheyttämisen mahdollistava
Agonistinen	Pluralistinen	Evolutionaarisesti ja systeemisesti kokoava	Integroivan, holistisen eheyttämisen mahdollistava

Komprehensiivis-rationalistisen suunnitteluteorian vahva aika ajoittui samanaikaiseksi kokeellisen arviointitutkimuksen kanssa. Käytännön arviointitoiminnassa tavoiteltiin kausaalisia selityksiä yksittäisille tiukasti rajatuille tapauksille (ks. kuva 8 sivu 50). Komprehensiivis-rationaalinen suunnittelu ja sen spesifeihin kokeellisiin arviointiasetelmiin perustuvat (tapaus)arviointit eivät mahdollistaneet arviointitutkimuksen ja -toiminnan tarkastelua kokonaisuutena. Arvioinnin eheyttämisen tarve ei noussut edes agendalle.

Inkrementalistinen suunnitteluteoria eli kukoistustaan samaan aikaan kuin arviointitutkimuksen alalla nosti päätään pragmaattinen paradigma. Käytännön arviointitoiminta jäsenyi sektorikohtaisesti suunnittelun, hallinnon ja päätöksenteon toiminta-aloittain. Inkrementalistinen suunnittelu ja sen pragmaattinen arviointi pirstoivat arviointitutkimusta ja -toimintaa näkyvämmiin kuin mikään muu paradigmatkausi.

Kommunikatiivisen suunnittelun teorian ja konstruktivistisen arviointitutkimuksen paradigman liitto oli vahva. Käytännön arviointitoiminta jäsenyi arviointitutkimuksen tutkimussuuntauksittain (esim. ympäristövaikutusten arviointi ja osallistava arviointi, ks. kuva 8). Kommunikatiivinen suunnittelu ja sen tutkimussuuntauksittain tapahtuva arviointi loivat potentiaalia arviointitutkimuksen ja -toiminnan eheyttämiseen, mutta vain ko. tutkimussuuntauskohtaisesti eli temaattisesti. Tämä ilmeni muun muassa tutkimussuuntauskohtaisesti fokuoituneiden arviointikoulukuntien syntyinä.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun suunnitteluteoriat jatkavat moninaisumistaan. Uusimpana tulokkaana on hahmottumassa agonistinen suunnitteluteoria (ks. luku 6). Se ei ole kuitenkaan vakiinnuttanut asemaansa suunnittelututkimuksen ja suunnittelututkijoiden piirissä käydyssä keskustelussa edellä kuvattujen lailla.

Agonistisella suunnitteluteorialla on kronologisen ajoittumisensa ohella löydettävissä myös sisällöllisiä yhtymäkohtia pluralistiseen arviointitutkimuksen paradigmaan. Agonistinen suunnitteluteoria pohjautuu pluralismin tavoin erilaisuuden ja erimielisyyden kunnioitukseen ja pyrkii konfliktien hallintaan suunnittelussa legitimoimalla eriävätkin näkökulmat pakottamatta niitä konsensuksen alle (luku 6). Pluralistisen arviointitutkimuksen paradigman tavoin agonistisessa suunnitteluteoriassa asetetaan lähtökohdaksi kehityksen väistämätön ja konsensusmielessä yhteen sovittamaton kompleksisuus ristiriitoineen. Kokonaisuus muodostuu ristiriitojen läpinäkyvästä yhteen kokoamisesta ja vastakkaisten näkökulmien reilusta kohtelusta. Näin toimien käytännön arviointitoiminta muotoutuu ristiriitoja kokoavaksi ja perustuu näin ollen evolutionaariseen kehitysnäkökulmaan, jonka asetin luvussa 8 (kuva 20 sivu 159) arvioinnin eheyttämisen teoreettiseksi lähtökohdaksi.

Johtopäätökseni on, että agonistinen suunnittelu ja sen systemisesti (systemimetodologia) tapahtuva arviointi mahdollistavat arviointitutkimuksen ja -toiminnan integroivan ja holistisen eheyttämisen luvussa 8 esittämieni eheyttämisavausten tavoin. Lisäksi katson, että suunnitteluteorioiden kanssa tekemisissä olevista yksittäisistä tieteenaloista erityisesti suunnittelumaantiede ja aluetiede edustavat tieteenaloja, joilla on pitkät integroivan lähestymistavan perinteet alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa. Näin ollen ne tarjoavat hyvän pohjan monitieteisesti kokoavaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin eheyttämiseen.

9.3 Fragmentoitumisen merkitys arviointitoiminnalle projektiyhteiskunnan ohjauskeinona

Tutkimuksessa tuli esille, että arviointitoiminnalla on rooli projektiyhteiskunnan toiminnan ohjauksessa. Arviointiohjaus on kuitenkin vain yksi ohjauskeino normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen, ohjelmaperusteisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen, neuvotteluohjauksen ja itseohjautuvuuden muodostamassa kokonaisuudessa (ks. luku 3.2).

Alueiden ja yhdyskuntien kehityksen muuttuessa yleisen yhteiskuntakehityksen myötä entistä kompleksisemmaksi ja moniarvoisemmaksi,

muuttuvat myös niiden kehityksen ohjauksen edellytykset. Kehitys kohti kompleksisuutta ja moniarvoisuutta ilmentää yhteiskunnan fragmentoitumista ja projektiyhteiskuntakehitystä.

Yksi ohjauksen haasteista liittyy verkostoituvien alue- ja yhdyskuntarakenteiden ohjaukseen. Verkostoituva alue- ja yhdyskuntakehitys on sidoksissa niin sanottuun governance-näkökulmaan. Kehitystä tulisi kyetä ohjaamaan samanaikaisesti sekä alhaalta ylöspäin että päinvastoin. Perinteisestä hallinnoivasta epävarmuuden sektorikohtaisesta minimoimisesta tulisi myös siirtyä kokonaisvaltaisempaan ja poikkisektoraaliseen alue- ja yhdyskuntakehityksen hallintaan.

Alueiden ja yhdyskuntien kehityksen ohjaus on perinteisesti painottunut pitkälti normiohjaukseen ja taloudelliseen ohjaukseen, joskin niiden rinnalle on kehittynyt myös uusia, paremmin projektoituvan kehityksen ja verkostoituvan alue- ja yhdyskuntarakenteen haasteisiin soveltuvia ohjauskeinoja. Ohjelmaperusteisella ohjauksella, informaatio-ohjauksella, arviointiohjauksella ja neuvotteluohjauksella tavoitetaan perinteisiä ohjauskeinoja paremmin nykyiset alueiden ja yhdyskuntien kehityshaasteet. Uudempien ohjausmenetelmien käyttöönotto ei kuitenkaan poista tarvetta kehittää myös normi- ja taloudellista ohjausta, sillä ne muodostavat hallinnon institutionaalisen perustan. Jos uudempien ohjausmenetelmien yhteensovittamisen tarve näihin unohdetaan, synnytetään lisää institutionaalista epäselvyyttä (Mäntysalo ja Roininen 2009:115–116). Arviointitoiminnalla on sijansa myös normi- ja taloudellisen ohjauksen kehittämisessä. Arviointiteja tulisikin kohdistaa esimerkiksi normiohjauksessa käytettävien yksittäisten normien arviointikriittiseen tarkasteluun, kyseenalaistamiseen ja kehittämiseen.

Normiohjaukseen liittyvien arviointien tulisi kohdistua myös uusien ohjausinstituutioiden, kuten 1.10.2010 aloittaneiden aluehallintovirastojen (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) tarkoituksenmukaisuuteen ja toimintaan. Näille instituutioille on annettu paljon alue- ja yhdyskuntasuunnittelun normiohjausvaltaa.

Monipuolistuvaa ohjauskeinojen palettia tulee siis tarkastella kokonaisuutena, ei kilpailevina ohjausregiimeinä. Normiohjauksen ja taloudellisen ohjauksen työkaluja voidaan kehittää paremmin ajan projektoituneeseen, kompleksiseen ja verkostomaiseen henkeen soveltuviksi, mutta arviointi- ja neuvotteluohjausta voitaisiin hyödyntää niiden rinnalla nykyistä laajemmin alueiden ja yhdyskuntien kehityksen ohjaamisessa. Kullekin ohjausmuodolle on varmasti sosiaalinen tilauksensa ja tarpeensa.

Ohjauskeinojen näkeminen kokonaisuutena liittyy luvussa 8 esillä oleviin eheyttämispyrkimyksiin. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun kannalta

olisi tärkeää eheyttää sekä laajasti tarkastellen ohjauskeinojen kokonaispalettia että sisäisesti fragmentoitunutta arviointitoimintaa yhtenä paletin merkittävänä ohjauskeinona.

Tutkimukseni empiiriset havainnot osoittivat, että arviointitoiminnan ohjausvaikutus on nykyoloissa vähintäänkin epäselvä ja puutteellisesti määrittyvä. Epäselvänä se todennäköisesti pysyykin, ellei arviointiala eheydy sisäisesti, ja kykene siten vastaamaan selväpiirteisemmin ohjaustarpeeseen. Joka tapauksessa arviointitoiminnan ohjausvaikutuksen näkyväksi tekeminen ja tutkiminen edellyttävät arviointitoiminnan eheytymistä.

9.4 Fragmentoitumisen merkitys arviointitoiminnan ja -tutkimuksen tulevalle kehitykselle

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta ja -tutkimus ovat kehittyneet ja laajentuneet tutkimusaloina nopeasti. Väitän, että laajentuminen on ollut seurausta projektiyhteiskunnan kehityksestä. Varsinkin alan soveltava tutkimus on yleistynyt, monipuolistunut ja integroitunut kiinteäksi osaksi suunnittelua ja sen päätöksentekoprosesseja. Eräs tutkimukseni johtopäätöksistä on se, että laajetessaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta ja -tutkimus ovat kuitenkin pirstoutuneet sisäisesti. Ala on laajentunut ulospäin, mutta ei ole syventynyt sisäänpäin.

Alan sisäiset fragmentoitumisprosessit ovat edenneet läpäisevästi alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin teoreettis-metodologisista perusteista aina käytännön toteutukseen ja menettelytapoihin (ks. luku 5). Prosessit ovat olleet myös institutionaalisia. Arvioijien ammattikunta on jakaantunut useisiin arviointikohteiden ja -paradigmojen määrittämiin koulukuntiin, joiden ympärille on perustettu koulukuntakohtaisia arviointialan yhdistyksiä. Koulukuntien välinen vuoropuhelu ei ole ollut kovin vilkasta. Vuoropuhelua on estänyt ja haitannut yhteisen arviointikielen kehittymättömyys. Yhteisen kielen kehittämisen tarve kohdistuu erityisesti arviointien ontologis-epistemologiseen ja teoreettis-metodologiseen kieleen sekä lähestymistapoihin, eli perustutkimukselliseen arvioinnin tutkimukseen. Sitä vastoin vuoropuhelu ja keskustelu käytännön arviointiprosesseista ja konkreettisista arviointimenetelmistä luonnistuu nykyään varsin hyvin yhteisin käsittein.

Alan fragmentoituminen on johtanut siihen, että arvioinnin peruskysymykset ja pohjafilosofiat (taulukko 2 sivu 64) on sivuutettu liian kevyesti tai ne ovat jääneet vauhdissa kokonaan pohtimatta. Kova kiire arviointi-

sovellusten tuottamiseen on näkynyt vähäisenä keskusteluna arvioinnin kokonaisluonteesta. Perustutkimuksellinen arviointitutkimus, ja siihen liittyvä metodologia on jäänyt kehittymättä.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminta ja -tutkimus ovat fragmentoituneet selvitysluonteiseen arviointiin, tutkivaan arviointiin ja arvioinnin akateemiseen tutkimukseen. Viimeksi mainittu on ollut vähäisintä ja ensiksi mainittu kaikkein yleisintä. Kehitys on johtanut osaltaan perustutkimuksellisen lähestymistavan heikkoon ilmenemiseen, vaikka tutkimukseni empiirinen aineisto osoittaa, että syvempi tutkivan arvioinnin asetelma näyttää johtavan selvitysluonteisia arviointeja useammin todellisiin muutoksiin (arviointikohteen toiminnassa) (ks. luku 7). Toisaalta empiirisen aineistoni osoittama ristiriita, jonka mukaan selvitysluonteisissa arvioinneissa arviointien tilaajien kautta kanavoituva ohjausvaikutus (vaikutus hallinnon päätöksentekojärjestelmissä) ilmenee vahvempana kuin tutkivissa arvioinneissa, on mielestäni huolestuttava arviointien vallankäytön kannalta. On oireellista, että arviointien tilaajilla on suuri valta ohjata arviointien tulokset hallinnon päätöksentekoon ja toimia täten portinvartijana arviointitulosten julkistamisessa. Tutkimukseni osoittama ristiriita todentaa arviointialan kriitikoiden huolen arviointien tuottamasta demokratia-vajeesta (ks. luku 4.5) aiheelliseksi. Samalla se vahvistaa peräänkuuluttamani painopisteen siirtämistä selvitysluonteisista arvioinneista tutkiviin arviointeihin sekä akateemiseen arvioinnin tutkimiseen.

Arviointien fragmentoitumiskehitys ja eheyttämisyrittämykset ilmevät selvitysluonteisissa ja tutkivissa arvioinneissa miltei toistensa peilikuvina. Selvitysluonteiset arvioinnit kulkevat prosesseina kokoavasta fragmentoituneempaan suuntaan ja tutkivat arvioinnit päinvastoin fragmentoituneesta kokoavaan (ks. empiirinen luku 7). Tulkitsen yhdeksi syyksi sen, että tutkivassa arvioinnissa kasvaa vahvempi kunniahimo kokoaviin ja syvempiin synteeseihin kuin selvitysluonteisissa arvioinneissa, joissa aikaresurssien niukkuuden vuoksi tyydytään osaselityksiin arvioitavasta kohteesta.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointi on fragmentoitunut myös arvioinnin perustutkimukseen, soveltavaan arviointiin ja arvioinnin kehittämistyöhön. Ne ovat saaneet toisistaan poikkeavat sisällöt ja kohteet. Arvioinnin kehittämistyössä on keskitytty itse arvioinnin tehostamiseen, kehittämiseen ja parantamiseen. Soveltavat arvioinnit ovat painottuneet toiminnan tehokkuuden, merkityksen ja tarkoituksenmukaisuuden teemoihin. Vähäinen arvioinnin perustutkimus on kohdistunut arviointikohteiden, kontekstien, viitekehysten ja olemuksen selvittämiseen. Kolme näkökulmaa yhdistyy harvoin samoissa arviointitapauksissa. Siten riittävän

eheät arviointikokonaisuudet jäävät muodostumatta. Eheä ja kokoava arviointilähestymistapa on tärkeää alue- ja yhdyskuntasuunnittelun kaltaisella monitieteisellä alalla. Erityisen tärkeää se on aluekehityksen arvioinneissa, sillä alueellinen kehittäminen on itsessään kokonaisvaltaista toimintaa.

Nopeasti laajentunut innostus alan sektorikohtaiseen soveltavaan arviointitutkimukseen ja kehittämistyöhön on heijastunut myös arviointien laatuun. On syntynyt tilanne, jossa määrä uhkaa toisinaan korvata laadun. Tilanne on paradoksaalinen, sillä julkisen sektorin ohjausjärjestelmät ovat samaan aikaan kehittyneet normi- ja resurssiohjauksesta kohti tulos- ja laatuohjausta, joissa arvioinnit ovat keskeisessä asemassa (ks. luku 4.3). Alan kärkkäimmät kriitikot ovatkin nostaneet esille keskusteluissa termin arviointiteollisuus (ks. luku 4.5). Sillä viitataan arviointien tuotannon muuttuneen massatuotannoksi, jossa tieteellisellä tasolla ja laadulla ei ole juuri sijaa. Projektiyhteiskunnalle ominaiset tulosvastuujajottelu ja toimiesiantojen kilpailuttaminen ovat kohdistuneet myös arviointitoimintaan ja -tutkimukseen itseensä. Se on ollut omiaan siirtämään arviointien mielenkiinnon perustutkimuksen sijasta sovelluksiin.

Eräs johtopäätökseni tutkimuksesta on se, että ollakseen realistista alan eheyttäminen edellyttää pirstoutuneissa projektiyhteiskunnan olosuhteissa edellä mainitun yhteisen kielen lisäksi pluralistista, paradigmarajat ylittävää lähestymistapaa ja vuoropuhelua. Ne puolestaan edellyttävät keskenään osin ristiriitaistenkin paradigmojen saattamista yhteen (ks. luku 8). Samankaltaista paradigmojen yhteen saattamista peräänkuulutti myös Sotarauta jo 1990-luvulla (1996) puhuessaan klassisten ja prosessuaalisten strategisten näkökulmien integroinnin tarpeesta ja siitä, että suunnittelussa tulisi löytää jonkinlainen tasapainotila instrumentaaliseen rationaalisuuteen liittyvän epävarmuuden hallinnoinnin ja kommunikatiiviseen rationaalisuuteen liittyvän epäselvyyden hallinnan välille (ks. luku 3.2). Paradigmojen vuoropuhelua peräänkuuluttivat myös Stenvall ja Syväjärvi viime vuosikymmenellä (2006) kirjoittaessaan tiedon toiminnallisen hallinnan dynaamisen mallin välttämättömyydestä (ks. luku 3.2.4).

Toisaalta fragmentoitumiskehityksen voidaan tulkita olleen sopeutumista toimintaympäristön eli projektiyhteiskunnan asettamiin reunaehdoin. Pohjautuahan projektiyhteiskunnan malli juuri pitkälle vietyyn fragmentoitumiseen ja erikoistumiseen. Tässä mielessä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan ja -tutkimuksen fragmentoituminen ja erikoistuminen voidaan nähdä enemmän tai vähemmän tiedostettuna mukautumisstrategiana ajan haasteisiin. Arviointiala mukautui joustavasti projektiyhteiskuntaan ja olisi voinut jäädä kehittymättä tai kehittyä huomattavasti hitaammin ilman fragmentoitumista ja erikoistumista. Siten

alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin ja arviointitutkimuksen fragmentoitumista ja erikoistumista ei voida pitää yksioikoisesti alalle uhkana. Ala voi jatkossa kehittyä ja vahvistua fragmentoitumisen ja erikoistumisen kautta. Siten se voi vastata onnistuneesti ajalle ominaisen pirstoutuneen projektiyhteiskunnan haasteisiin.

Näen kuitenkin arvioinnin perustutkimuksen vahvistamisen, ja sitä kautta eheyttämisen tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Mitkään yhteiskuntamallit ja -muodot eivät ole pysyviä. Projektiyhteiskuntakehityskin voi muuttaa suuntaa suhteellisen nopeasti. Kehittyvänä nuorena tutkimusalana arviointitutkimus ei voi sitoa itseään projektiyhteiskuntamalliin liian tiukoin sitein ollakseen ”itseään kunnioittava” tutkimusala. Liian läheinen sidos tähän hetkeen myös heikentää arviointitutkimuksen mahdollisuuksia saada ansaitsemansa kunnioitus tiedeyhteisössä.

Katson myös, että arvioinnin perustutkimuksen vahvistaminen täydentää merkittäväällä tavalla arviointien jo sinänsä vahvoja soveltavan tutkimuksen ja kehittämistyön osia. Kokonaisvaltainen arviointinäkökulma ei ole vaihtoehto sektorikohtaiselle ja temaattiselle arvioinnille, vaan alaa täydentävä ja eheyttävä lähestymistapa. Samalla ala eheytyy myös perustutkimuksen suuntaan ja syvenee sisäänpäin ulkoisen laajenemisen ohella. Tästä hyötyy niin alan sisäinen kehitys kuin alan toimintaympäristökin laadun parantumisen kautta.

Lähteet

- Aalto-Kallio, M., Saikkonen, P. ja Koskinen-Ollonqvist, P.** (2009). Arvioinnin kartalla. Matka teoriasta käytäntöön. Terveyden edistämisen keskuksen julkaisuja 7/2009. Pori.
- Alasuutari, P. ja Lampinen, M.** (2006). OECD ja suomalaisen projektiyhdistyksen synty. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). Projektiyhdistyksen kääntöpuolia. Tampere: Gaudeamus.
- Alavaikko, M.** (2006). Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). Projektiyhdistyksen kääntöpuolia. Tampere: Gaudeamus.
- Alkin, M.** (1985). *A Guide for Evaluation Decision Makers*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Alkin, M. & Coyle, K.** (1988). Thoughts on Evaluation Misutilization. Presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, April 5, New Orleans. See also: *Studies in Educational Evaluation* 14: 331–40.
- Alkin, M., Daillak, R. & White, P.** (1979). *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?* Beverly Hills, CA: Sage.
- Altschuld, J. and Engle, M.** (1994 eds.). *The Preparation of Professional Evaluators: Issues, Perspectives and Programs* (New Directions for Program Evaluation, No. 62, Summer). San Francisco: Jossey-Bass.
- Amin, A.** (2006). The Good City. *Urban Studies* 43:5/6.
- Anell, B. & Wilson, T.** (2002). Organizing in two models. On the merging of the temporary and the permanent. In: Sahlin-Anderson & Söderholm (eds.). *Beyond project management. New perspectives on the temporary - permanent dilemma*. Malmö: Liber & Copenhagen business school press, pp. 170–186.
- Arnkil, T. & Eriksson, E. & Arnkil, R.** (2000). Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Raportteja 253. Helsinki: Stakes.
- Barkdoll, G.** (1980). Type III Evaluations: Consultation and Consensus. *Public Administration Review* (March/April): 174–79.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R.** (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121: 1, 19–31.
- Checkland, P.B.** (1981). Towards a systems-based methodology for real-world problem-solving, in *Systems Behaviour*, J. Beishon and G. Peters, eds., London: Harper and Row, pp. 51–77.

- Checkland, P.B.** (1976). *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester, UK: John Wiley & Sons.
- Chelimsky, E.** (1987). The Politics of Program Evaluation. *Society* 25(1): pp. 24–32.
- Chelimsky, E. & Shadish, W.** (1997 eds.). *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- Chen, H.-T.** (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Chen, H.-T.** (2005). *Practical Program Evaluation. Assessing and improving planning, implementation and effectiveness*. London: Sage.
- Chen, H.-T., Wang, J. C. S. and Lin, L.-H.** (1997). Evaluating the Process and Outcome of a Garbage Reduction Program in Taiwan. *Evaluation Review* 21(1): pp. 27–42.
- Clement, K.** (1999). Environment sustainability. In: Hallgeir Aalbu – Göran Hallin – Åge Mariussen (eds.). *When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–1999*. Stockholm: Nordregio.
- Connell, J., Kubisch, A., Schorr, L. and Weiss, C.** (1995). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Contexts*. Washington, DC: The Aspen Institute.
- Cronbach, L.** (1982). *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cyert, R. and March, J.** (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Datta, L-E.** (1994). Paradigm Wars: A Basis for Peaceful Coexistence and Beyond. Pp. 53–70 in: *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives (New Directions for Program Evaluation, No. 61)*, eds. by C. S. Reichardt and S. F. Rallis. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dalkey, N.** (1969). *The Delphi Method: An Experimental Study of Group Opinion*. Santa Monica, CA: Rand.
- Donmoyer, R.** (1996). Educational Research in an Area of Paradigm Proliferation: What's a Journal Editor to Do? *Educational Researcher* 25(2): pp. 19–25.
- Emery, F. and Trist, E.** (1965). The Causal Texture of Organizational Environment. *Human Relations* 18 (February): pp. 21–31.
- Eriksson, K.** (2009). Osallistuva politiikka: aktiivinen kansalaisuus ja itsepalveluyhteiskunta. *Sociologia* 3/2009: s. 190–209.
- Fetterman, D., Kaftarian, S. and Wandersman, A.** (1996 eds.). *Empowerment Evaluation. Knowledge and Tools for Self Assessment and Accountability*. Thousand Oaks: Sage.
- Fink, A.** (1995). *Evaluation for Education and Psychology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- General Accounting Office (GAO)** (1991). *Designing Evaluations*, GAO/PEMD-10.1.9. Washington, DC: GAO.
- Guba, E. and Lincoln, Y.** (1981). Effective evaluation: improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches. San Francisco: Jossey-Bass.
- Guba, E. and Lincoln, Y.** (1987). The Countenances of Fourth Generation Evaluation: Description, Judgement, and Negotiation. In: Palumbo, D. (ed.). *The Politics of Program Evaluation* (pp. 203–234). Newbury Park, CA: Sage.
- Guba, E. and Lincoln, Y.** (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.

- Guba, Y. and Lincoln, E.** (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. In: Denzin, N.K. and Lincoln, Y. (eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105–117). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Habermas, J.** (1970). Knowledge and interest. In: D. Emmet and A. MacIntyre (eds.). *Sociological Theory and Philosophical Analysis*. pp. 36–54. London: Macmillan.
- Habermas, J.** (1984). *Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J.** (1987). *Lectures on the Philosophical Discourse of modernity*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Harrinvirta, M., Uusikylä, P. & Virtanen, P.** (1998). *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Helsinki: Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 7/98.
- Healey, P.** (2007). *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*. Routledge, London.
- Hedrick, T.** (1994). The Quantitative-Qualitative Debate: Possibilities for Integration. Pp. 45–52. In: *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives* (New Directions for Program Evaluation, No. 61), ed. by C. S. Reichardt and S. F. Rallis. San Francisco: Jossey-Bass.
- Helmer, O.** (1966). *Social Technology*. New York: Basic Books.
- Hillier, J.** (2002). *Shadows of power*. Routledge, London.
- Horelli, L.** (2003). *Valittajista tekijöiksi. Nuoret valtautumisen verkoissa Pohjois-Karjalassa*. Espoo: Teknillinen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 86.
- Horelli, L.** (2009). Network Evaluation from the Everyday Life Perspective. A Tool for Capacity-Building and Voice. *Evaluation*, 15(2), pp. 205–223.
- Horelli, L. & Roininen, J.** (1998). *Rakennepolitiikan tasa-arvoarviointi*. Helsinki: Työministeriö, ESR-julkaisut, sarja 32/98.
- Horelli, L., Reijo, M. & Roininen, J.** (1999a). *Meta-Evaluation of the Nordic Structural Policy from the Gender Perspective*. Espoo: Teknillinen korkeakoulun Arkkitehtiasaston julkaisuja 1999/59.
- Horelli, L., Reijo, M. & Roininen, J.** (1999b). Gender Perspective. In: Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. (1999 eds.). *When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–1999*. Stockholm: Nordregio.
- Horelli, L. & Roininen, J.** (2000a). Self-evaluation instruments as mobilisers of women and young people into regional policy. Paper presented at the Fourth Conference on evaluation of the Structural Funds, Evaluation for Quality, Edinburgh, 17–19 September 2000.
- Horelli, L. & Roininen, J.** (2000b). Portfolio I for the Monitoring and Self-evaluation of Recite II and Ecos-Ouverture Projects. Helsinki: unpublished manuscript for the EU-comission.
- Horelli, L. & Roininen, J.** (2000c). Portfolio II for the Monitoring and Self-evaluation of the Transnational cluster of Recite II and Ecos-Ouverture. Helsinki: unpublished manuscript for the EU-comission.
- Horelli, L., Kukkonen, H., Roininen, J. & Wallin, S.** (2003a). *Toimintalinja 3: Yhdyskuntien toimivuuden ja viihtyisyyden turvaaminen*. Julkaisussa: Etelä-Suomen tavoite 2-ohjelma 2000–2006, väliarviointi. Helsinki: sisäasiainministeriö.
- Horelli, L., Kukkonen, H., Roininen, J. & Wallin, S.** (2003b). *Horisontaaliset teemat: Tasa-arvo*. Julkaisussa: Etelä-Suomen tavoite 2-ohjelma 2000–2006, väliarviointi. Helsinki: sisäasiainministeriö.

- Horelli, L., Roininen, J. & Wallin, S.** (2003c). Horisontaaliset tavoitteet: Tasa-arvo. Julkaisussa: Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelma 2000–2006, väliarviointi. Helsinki: sisäasiainministeriö.
- Horelli, L., Kukkonen, H., Roininen, J. & Wallin, S.** (2003d). Innovative evaluation in Eastern Finland. IANIS Newsletter No. 13/2003, http://www.ianis.net/downloadables/repository/IANIS_NL_Oct_03.PDF. Bruxelles: Eris@, The European Regional Information Society Association.
- Horelli, L., Roininen, J., Wallin, S., Malinen, P., Keränen, H. & Nousiainen, S.** (2003e). ESR-viitekehyksen horisontaalisen tasa-arvoteman arviointi – Suomen tavoite 1-, 2 ja 3-ohjelmista sekä Equal yhteisöaloiteohjelmasta. ESR-julkaisu nro 2/03. Helsinki: työministeriö.
- Horelli, L., Roininen, J., Wallin, S., Malinen, P., Keränen, H. & Nousiainen, S.** (2004). Gender mainstreaming equality in the Finnish ESF-interventions: A Summary of the thematic evaluation of the ESF-frame of reference from the gender perspective, pp. 53–70. In: Ministry of Labour (2004 ed.). Summaries of the evaluation reports on the strategic priorities and on the five horizontal themes defined in the ESF policy frame of reference: Information society, equal opportunities, sustainable development, local partnership and anticipation. Evaluations 6/2004. Helsinki: Edita.
- House, E.** (1993). Professional Evaluation: Social Impact and Political Consequences. Newbury Park, CA: Sage.
- House, E.** (1994). Integrating the Qualitative and Quantitative. Pp. 13–22 in: The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives (New Directions for Program Evaluation, No. 61), ed. by C. S. Reichardt and S. F. Rallis. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ilmakunnas, S., Junka, T. & Uusitalo, R.** (2008 toim.). Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita? VATT-julkaisuja 47. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Jackson, M. C.** (2000). Systems Approaches to Management. New York: Kluwer/Plenum.
- Jackson, M. C.** (2003). Systems Thinking: Creative Holism for Managers. London: John Wiley & Sons.
- Jauhiainen, J.** (2007). Suunnittelumaantieteen johdantokurssi. Oulun yliopisto, Maantieteen laitos. Luentomateriaali sähköisessä muodossa: <http://www oulu.fi/geography/opetus/pdf/suma07.pdf>
- Jenkins, G. M.** (1972). The systems approach in: Systems Behaviour, J. Beishon and G. Peters, eds., London: OUP, pp. 78–104.
- Kankare, I.** (2006). Syntinen liitto – arviointi ja Euroopan sosiaalirahaston itse aiheutettu monimutkaisuus. Teoksessa: Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.). Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Tampere: Gaudeamus.
- Kasvio, A. & Nieminen, A.** (1999). Kilpailu työstä. Tutkimus globalisaatiosta, maailmanlaajuisista työpaikkakilpailusta ja Suomen mahdollisuuksista. Tampere: Sitra ja Tampere University Press.
- King, J.** (1982). Improving Evaluation Use in Local Schools. Washington, DC: National Institute of Education.
- Kuhn, T.** (1970). The Structure of Scientific Revolutions (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Lincoln, Y.** (1991). The Arts and Sciences of Program Evaluation. Evaluation Practice 12(1): pp. 1–7.
- Lindblom, C.** (1959). The Science of Muddling through. Public Administration Review 19 (2), 74–88.

- Logan, J.R. & Molotch, H. L.** (1996). *The City as a Growth Machine*. In: Susan Fainstain & Scott Campell (eds.). *Readings in Urban Theory*. Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Lundmark, M. & Malmberg, A.** (1999). Programmes for regional dynamics. In: Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. (eds.). *When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–1999*. Stockholm: Nordregio.
- Lähteenmaa, J.** (2006). 2000-luvun nuorisotyöprojektien kompastuskiviä kentällä. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). *Projektiyhteiskunnan käänöpuolia*. Tampere: Gaudeamus.
- Mannermaa, M.** (1991). Evolutionaarinen tulevaisuustutkimus. *Acta futura fennica* 2. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Mariussen, Å. & Virkkala, S.** (1999). Programme implementation through partnership. In: Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. (eds.). *When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–1999*. Stockholm: Nordregio.
- McCreadie, J. & Magnusson, S.** (1999). Job creation. In: Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. (eds.). *When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–1999*. Stockholm: Nordregio.
- Mäntysalo, R.** (2000). Land-use planning as inter-organizational learning. *Acta Universitatis Ouluensis Technica*, C 155, Oulu.
- Mäntysalo, R. & Roininen, J.** (2009 toim.). Kuinka alueellista muutosta hallitaan – parhaat keinot ja käytännöt. Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 71.
- Määttä, M. & Kalliomaa-Puha, L.** (2006). Sopivaksi kasvattava yhteiskunta. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). *Projektiyhteiskunnan käänöpuolia*. Tampere: Gaudeamus.
- Nunnally, J.** (1970). *Introduction to Psychological measurement*. New York: McGraw-Hill.
- Paakkunainen, K.** (2006). Arvioija uuden poliittisen kumppanuuden synnyttäjänä – nuorisotyön verkostoprojektit ja toinen asiantuntijuus. Teoksessa Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). *Projektiyhteiskunnan käänöpuolia*. Tampere: Gaudeamus.
- Paasio, P.** (2006). Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. In: Horelli, L. (toim.). *Arvioinnin teemanumero 2006, Hallinnon tutkimus 3 (06)*.
- Packendorff, J.** (2002). The temporary society and its enemies: Project from an individual perspective. In: Sahlin-Anderson & Söderholm (eds.) *Beyond project management. New perspectives on the temporary - permanent dilemma*. Malmö: Liber & Copenhagen business school press, 2002: 39-58.
- Palumbo, D.** (1994 ed.). *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Parviainen, I. & Roininen, J.** (2000). Jämställdhet i ungdomspolitik i Finland – TasaNupo-projektet. Julkaisussa: Silvell, M. (toim.). *Gender Mainstreaming i Norden, en strategi för jämställd arbetsmarknads- och ungdomspolitik. Slutrapport från det Nordiska Mainstreamingsprojektet. TemaNord 2000:580*. Köbenhavn: Nordisk Ministerråd.
- Patton, M. Q.** (1997). *Utilization Focused Evaluation*. The new Century Text. 3.edition. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Pawson, R. & Tilley, N.** (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Perrow, C.** (1970). *Organizational Analysis: A Sociological View*. Belmont, CA: Wadsworth.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto** – PeVL 38/1998 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp).
- Rajaniemi, J.** (2006). Kasvun kaavoitus. Tapaus Raahe 1961–1996. Oulu: Juvenes Print.
- Rantala, K.** (2006). Syrjäytyneille turvaa vai tuomioita? Vaietut vankilakierteet ja vastuun jakautuminen. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Tampere: Gaudeamus.
- Rantala, K. & Sulkunen, P.** (2006 toim.). Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Tampere: Gaudeamus.
- Rajavaara, M.** (1999). Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa: Eräsaari R., Lindquist T., Mäntysaari M. & Rajavaara M. (toim.). Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere: Gaudeamus.
- Rajavaara, M.** (2007). Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Reichardt, C. and Rallis, S.** (1994a eds.). *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives* (New Directions for Program Evaluation, No. 61). San Francisco: Jossey-Bass.
- Reichardt, C. and Rallis, S.** (1994b). *The Relationship Between the Qualitative and Quantitative Research Traditions*. Pp. 5–12. In: *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives* (New Directions for Program Evaluation, No. 61), ed. by C. S. Reichardt and S. F. Rallis. San Francisco: Jossey-Bass.
- Reichardt, C. and Rallis, S.** (1994c). *Qualitative and Quantitative Inquiries Are Not Incompatible: A Call for a New Partnership*. Pp. 85–91. In: *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives* (New Directions for Program Evaluation, No. 61), ed. by C. S. Reichardt and S. F. Rallis. San Francisco: Jossey-Bass.
- Reviere, S., Berkowitz, S., Carter, C. and Ferguson, C.** (1996 eds.). *Needs Assessment: A Creative and Practical Guide for Social Scientists*. Washington, DC: Taylor & Francis.
- Robson, C.** (2001). Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Helsinki: Tammi.
- Roininen, J.** (2000a). SWOT arviointimenetelmänä. Elektronisessa julkaisussa: Kaaja, M. & Kyttä, M. (toim.). Vuorovaikutteisen suunnittelun ja ympäristön tutkimuksen metodipaketti (<http://www.hut.fi/Yksikot/YTK/koulutus/metodikortti/Metodit.html>) Espoo: Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Roininen, J.** (2000b). Portfolio arviointimenetelmänä. Elektronisessa julkaisussa: Kaaja, M. & Kyttä, M. (toim.). Vuorovaikutteisen suunnittelun ja ympäristön tutkimuksen metodipaketti (<http://www.hut.fi/Yksikot/YTK/koulutus/metodikortti/Metodit.html>) Espoo: Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Roininen, J.** (2000c). Nuorisotyön ja -toiminnan sisäinen arviointi – malli arviointiprosessiksi ja työnjaoksi. Opetusministeriön nuorisoyksikön Tasa-arvo nuorisopolitiikassa (TasaNupo) -hankkeen loppuraportti 13.6.2000, Elektronisena julkaisuna: <http://kansalaistalo.jns.fi/nuorisostriitti.htm>
- Roininen, J.** (2001a). Ohjelmataason tienpidon suunnittelun prosessiarviointi – kokemuksia ja arviointia Tiehallinnon Tienpidon Linjaukset 2015 ja Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelma 2000–2010 ohjelmien laadinnasta. Helsinki: Tiehallinnon selvityksiä 31/2001.

- Roininen, J.** (2001b). Evaluointibuumi. Prosum 1/2001. Helsinki: Suomen Suunnittelu-
maantieteilijöiden Liitto (SUM) ry.
- Roininen, J.** (2003). Itä-Suomen Innovatiiviset toimet -ohjelman
väliarviointi. Alustus Innovatiivisuus Itä-Suomessa -seminaarissa Kuhmossa
14.11.2003. http://www.kainuu.fi/tietoyhteiskunta/excel/Janne_Roininen.pdf
- Roininen, J.** (2004). Holistinen näkökulma arviointitutkimukseen – arvioijat 10-otte-
lijoina. Julkaisematon seminaariesitelmä 5.3.2004. Espoo: Teknillinen korkeakoulu,
Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Roininen, J.** (2005). Maakuntien suunnitelmat on arvioitu. Arkkitehtiutiset 4/2005.
Helsinki: SAFA ry.
- Roininen, J.** (2006). Maantieteelle ominainen holistinen lähestymistapa suunnittelun
arviointiin. Sähköisessä julkaisussa: Roininen, J. (toim.). Suunnittelun arvottaminen
– Helsinginseudulla, kehyskunnissa ja Lahdessa. Helsinki: Helsingin yliopisto, maan-
tieteen laitos, Suunnittelumaantieteen kurssiraportteja 49. <http://ethesis.helsinki.fi/2006>.
- Roininen, J.** (2006 toim.). Suunnittelun arvottaminen – Helsinginseudulla, kehys-
kunnissa ja Lahdessa. Sähköinen julkaisu: <http://ethesis.helsinki.fi/2006>. Helsinki:
Helsingin yliopisto, maantieteen laitos. Suunnittelumaantieteen kurssiraportteja 49.
- Roininen, J.** (2008). Projektityhteiskunnan haaste arvioinnille. FinSoc 1/2008.
Helsinki: Stakes.
- Roininen, J. & Wallin, S.** (2002). Kokemuksia osallistumisesta kaavoitukseen. Osal-
listumisen seuranta- ja arviointihankkeen (OSSE -hankkeen) väliraportti. Helsinki:
ympäristöministeriön moniste 92.
- Roininen, J., Horelli, L. & Wallin, S.** (2003). Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoit-
uksessa. Seurannan ja arvioinnin viitekehys ja menetelmät. Suomen ympäristö 664.
84 s. Helsinki: ympäristöministeriö, alueiden käytön osasto.
- Roininen, J. & Maukonen, S.** (2004 toim.). Suurpellosta Kehätien ja Kontulan kautta
Euroopan unioniin – Etelä-Suomen ajankohtaisten suunnitelmien, hankkeiden ja oh-
jelmien arviointia. Sähköinen julkaisu: <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/mat/maant/sarjat/sk/47/>. Helsinki: Helsingin yliopisto, maantieteen laitos. Suunnittelumaantie-
teen kurssiraportteja 47.
- Roininen, J., Horelli, L., Wallin, S. & Kukkonen, H.** (2005a). Itä-Suomen Innovatiiviset
toimet -ohjelman arviointi. Julkaisussa: Innovatiiviset toimet Itä-Suomessa. Joensuu:
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Julkaisu 88 / 2005.
- Roininen, J., Horelli, L., Wallin, S. & Kukkonen, H.** (2005b). Uusia latuja vai pito-
voiteita? – Innovatiiviset toimet -ohjelman jälkiä Itä-Suomessa. Espoo: Teknillisen kor-
keakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 89.
- Roininen, J., Jarenko, K., Kairamo, A.-K., Suominen, R. & Nuoreva, A.** (2005c).
Vaikuttavaa? YTK:n ja TKK Dipolin yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden
itsearviointin kehittämishanke. Julkaisematon väliraportti 13.12.2005.
- Roininen, J., Horelli, L. & Jarenko, K.** (2006). WomenIT-hankkeen loppuarviointi.
Julkaisematon loppuraportti hankkeen ohjausryhmälle.
- Roininen, J., Jarenko, K., Hirvonen, J., Schmidt-Thomé, K., Kairamo, A.-K., Hiltu-
nen, C., Sinko, M., Suominen, R., Nuoreva, A.** (2007). Vaikuttavaa? YTK:n ja TKK
Dipolin ”kolmannen tehtävän arviointi” 2005–2007. Espoo: Teknillisen korkeakoulun
Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 64.
- Roininen, J. & Valovirta, V.** (2009). Katse arviointiosaamiseen. Hallinnon Tutkimus
28/5: s. 37–40.

- Roininen, J., Hytönen, J. & Mäntysalo, R.** (2011). Digitalisaatiolla elinvoimaa alueille? Kevään 2010 hallinnon ja tutkijoiden välinen vuorovaikutusfoorumi. Helsinki: Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisuja ?:2010.
- Rosenhead, J.** (1998). *Complexity Theory and Management Practice* (LSE Working Paper 98.25). London: London School of Economics.
- Rosenthal, E.** (1976). Delphi Technique. pp. 121–22 in *Encyclopedia of Educational Evaluation*, ed. by S. Anderson et. al. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rossi, P., Freeman, H. & Lipsey, M.** (1999). *Evaluation. A systematic approach* (6. edition). Thousand Oaks: Sage.
- Sandelin-Benkö, S. & Metsämuuronen, J.** (2007). Pehmeän systeemimetodologian perusteet. Julkaisussa: Metsämuuronen, J. (toim.). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Jyväskylä: Gummerus.
- Sartorius, R.** (1991). The Logical Framework Approach to Project Design and Management. *Evaluation Practice* 12(2): 139–47.
- Sartorius, R.** (1996). *The Third Generation Logical Framework: More Effective Project and Program Management*. Reston, VA: Working paper, Social IMPACT.
- Schulman, H.** (1990). Alueelliset todellisuudet ja visiot. Helsingin kehitys ja kehittäminen 1900-luvulla. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 18.
- Scriven, M.** (1972). Pros and Cons About Goal-Free Evaluation. *Evaluation Comment: The Journal of Educational Evaluation* (Center for the Study of Evaluation, UCLA) 3(4):1–7.
- Scriven, M.** (1991). *Evaluation Thesaurus*. 4th ed. Newbury Park, CA: Sage.
- Sehrest, L.** (1992). Roots: Back to Our First Generations. *Evaluation Practice* 13(1): 1–7.
- Seppänen-Järvelä, R.** (2004). Projekti: kehittämisen kehto vai musta aukko? *Yhteiskuntapolitiikka* 3, 251–259.
- Seppänen-Järvelä, R. & Vataja, K.** (2009). Kehittävän itsearvioinnin taidot, kyvykkyudet ja osaaminen. Empiirinen analyysi sosiaalitoimen työyhteisöistä. *Hallinnon Tutkimus* 28 (2009): 5, s. 60–73.
- Setälä, M.** (2003). *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Gaudeamus, Helsinki.
- Shadish, W. and Epstein, R.** (1987). Patterns of Program Evaluation Practice Among Members of the Evaluation Research Society and Evaluation Network. *Evaluation Review* 11: 55–90.
- Shadish, W., Newman, D., Scheirer, M. and Wye, C.** (1995). *Guiding Principles for Evaluators* (New Directions for Program Evaluation, No. 66). San Francisco: Jossey-Bass.
- Shaw, I.F., Greene, J.C & Mark, M.M.** (2006 eds.). *The Sage Handbook of Evaluation. Policies, Programs and Practices*. London: Sage.
- Sjöblom, S.** (2006). Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Julkaisussa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Tampere: Gaudeamus.
- Smith, M.** (1989). *Evaluability Assessment*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Smith, M.** (1994). Qualitative Plus/Versus Quantitative. Pp. 37–44. In: *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives* (New Directions for Program Evaluation, No. 61), ed. by C. S. Reichardt and S. F. Rallis. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sotarauta, M.** (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Jyväskylä: Gummerus.

- Stake, R.** (1975). *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*. Columbus, OH: Charles E. Merrill.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A.** (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Edita.
- Stevens, C. and Dial, M.** (1994 eds.). *Preventing the Misuse of Evaluation (New Directions for Program Evaluation, No. 64)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Strandell, A.** (1999). Asukasbarometri 1998. Asukaskysely suomalaisista asuinympäristöistä. Suomen ympäristö 343. Helsinki: ympäristöministeriö/alueidenkäytön osasto.
- Suchman, E.** (1967). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. New York: Russell Sage.
- Sulkunen, P.** (2006). Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). *Projektiyhteiskunnan käänttöpuolia*. Tampere: Gaudeamus.
- Taylor, N.** (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London: Sage.
- Tynkkynen, V-P.** (2007). Aluesuunnittelu ja kestävä kehitys Luoteis-Venäjällä. Ympäristösuunnittelun mahdollisuus paikallisissa hallintatavoissa. Suunnittelumaantieteen väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto, Maantieteen laitos.
- Valovirta, V.** (2006). Towards systemic evaluation: Evaluation of a regional foresight programme. Paper presented at the EES & UKES Conference, London, 4–6 October 2006.
- Valovirta, V.** (2007). Tulkintoja etukäteisarvioinnista – teoriaa, käsitteitä ja menetelmiä. Julkaisematon alustuksen esitysmateriaali Suomen arviointiyhdistyksen (FES ry) vuosiseminaarissa 12.10.2007, Helsinki.
- Valtakari, M.** (1999). Maaseutupolitiikka suomalaisessa aluesuunnittelussa. Helsinki: Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja B 46.
- Valtiovarainministeriö 2003.** Tavoitteista tuloksiin – Tulosohtausmatriisin määrittely. Helsinki: valtiovarainministeriön budjettiosasto, selvityksiä 6/2003.
- Vedung, E.** (2000). *Public Policy and Program Evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Vedung, E.** (2003). Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. Helsinki: STAKES, FinSoc työpapereita 2/2003.
- Vedung, E.** (2004). Arviointi palvelemaan strategista päätöksentekoa. Julkaisematon Suomen arviointiyhdistyksen (FES) ry:n 6.10.2004 järjestämän seminaarin kommenttipuheenvuoro. Net Effect Oy, Helsinki.
- Viitala, P.** (1999). Suunnittelumaantieteellinen tutkimus 1.0. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen opetusmonisteita 43. Helsinki.
- Viitala, P. & Roininen, J.** (2003). Lähestymistapoja arviointitutkimuksen metodiikkaan. Julkaisematon yhteenvedo Roinisen alustuksesta 17.1.2003 Helsingin yliopiston maantieteen laitoksella suunnittelumaantieteen jatkokoulutusseminaarissa.
- Virta, S.** (2006). Paikallinen turvallisuudenhallinta – kohti yhteisökontrollia? Julkaisussa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). *Projektiyhteiskunnan käänttöpuolia*. Tampere: Gaudeamus.
- Virtanen, P.** (2003). Suomalaisen julkishallinnon haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. *Hallinnon tutkimus* 22 (2003): 4, s. 298–309.
- Wallin, S. & Horelli, L.** (2009). Arvioinnin paikka alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa? *Hallinnon Tutkimus* 28 (2009): 5, s. 109–116.

- Wallin, S. & Roininen, J.** (2005). Maakuntasuunnitelmien analyysi. Aluerakenteen, elinkeinojen ja osaamisen kehittäminen. Suomen ympäristö 756. Helsinki: ympäristöministeriö, alueiden käytön osasto.
- Warpenius, K.** (2006). Näkymätön näyttö – vaikuttavuusarvioinnin pulmat paikallisprojekteissa. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, Pekka (toim.). Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Tampere: Gaudeamus.
- Weiss, C.** (1972). Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Weiss, C.** (1976). Using research in the policy process: potential and constraints. Policy Studies Journal, vol. 4, pp. 224–228.
- Weiss, C.** (1987). The circuitry of enlightenment. Knowledge: Creation, diffusion, utilization, vol. 8, pp. 274–281.
- Wholey, J.** (1994). Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluations. pp. 15–39. In: Handbook of Practical Program Evaluation, ed. by J. Wholey, H. Hatry and K. Newcomer. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wholey, J. and Hatry, H.** (1992). The Case for Performance Monitoring. Public Administration Review 52(6): pp. 604–610.
- Willamo, R.** (2005). Kokonaisvaltainen lähestymistapa ympäristönsuojelutieteessä. Sisällön moniulotteisuus ympäristönsuojelijan haasteena. Ympäristönsuojelutieteen väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto, Biotieteellinen tiedekunta, Bio- ja ympäristötieteiden laitos.
- Witkin, B. and Altschuld, J.** (1995). Planning and Conducting Needs Assessments: A Practical Guide. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wrede, G. W.** (2006). Kuka omistaa aatteellisen yhdistyksen projektit? Projektiarviointi aatteellisen yhdistyksen näkökulmasta. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Tampere: Gaudeamus.

Viimeaikainen projektiyhteiskuntakehitys ja sen johdannaisena fragmentoituminen, eli pirstoutuminen ja moninaistuminen, asettavat haasteen alue- ja yhdyskuntasuunnittelulle ja sen arvioinnille, sillä molemmat alat ovat vahvasti sidoksissa kulloisiinkin yhteiskunnallisiin tilauksiin. Projektiyhteiskuntaan kuuluu tietty epävarmuus, lyhytjännitteisyys sekä kokonaisuuksien pirstoutuminen ja epäselkeys.

Myös alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin nykyinen luonne hahmottuu muutosturbulensseissa hyvin pirstaleisena ja epäselkeänä, mikä luo epävarmuutta ja väärinkäsityksiä alan tulevaisuudesta. Ala on laajentunut ulospäin, mutta se ei ole syventynyt sisäänpäin.

Tutkimus tarjoaa aiempaa jäsentyneemmän kuvan ja ymmärryksen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointitoiminnan ja -tutkimuksen luonteesta projektiyhteiskunnassa sekä uuden avauksen alan eheyttämisen mahdollisuuksiin.

Akateemisessa maailmassa tutkimustulokset ovat hyödynnettävissä ainakin suunnittelu- ja arviointitutkimuksen opetus- ja tutkimustoiminnassa. Käytännön alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa tutkimustulokset auttavat kehittämään arvioinnista entistä tehokkaamman ja tarkoituksenmukaisemman työkalun suunnitteluprosesseihin.



ISBN 978-952-60-4507-8
 ISBN 978-952-60-4508-5 (pdf)
 ISSN-L 1799-487X
 ISSN 1799-487X
 ISSN 1799-4888 (pdf)

Aalto-yliopisto
 Insinöörیتieteiden korkeakoulu
 Maankäyttötieteiden laitos
 www.aalto.fi

KAUPPA +
 TALOUS

TAIDE +
 MUOTOILU +
 ARKKITEHTUURI

TIEDE +
 TEKNOLOGIA

CROSSOVER

DOCTORAL
 DISSERTATIONS