

ARVIOINNIN TEEMANUMERO 2009

Suomen arviointiyhdistys

www.finnishevaluationsociety.net

Suplementin ovat toimittaneet:

JANNE ROININEN JA VILLE VALOVIRTA

KATSE ARVIOINTIOSAAMISEEN

Arviointitoiminta on vakiintunut Suomessa 2000-luvun aikana julkisen sektorin yhdeksi keskeiseksi ohjausmuodoksi normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen, ohjelmaperusteisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen ja neuvotteluohjauksen oheen. Suomalainen arviointitoiminta on karkeasti ottaen kehittynyt kolmessa vaiheessa. 1980-lukua voisi kutsua heräävän mielenkiinnon ajaksi. 1990-luku oli arviointitoiminnan nopean laajenemisen aikaa. 2000-luvulla arviointitoiminta on vakiinnuttanut itsensä ja institutionalisoitunut osaksi julkishallintoa ja päätöksentekoa.

Nyt vuosikymmenen taas vaihtuessa on aika kääntää katse kohti arviointiosaamista. Vaikka arvioinnin osaamis pohja on selvästi vahvistunut kuluneina vuosikymmeninä, ei se ole kehittynyt samassa tahdissa arviointitoiminnan ennennäkemättömän nopean laajentumisen kanssa. Laajentumisen voidaan tulkita olleen seurausta pirstoutuvan projektiyhteiskunnan kehityksestä. Varsinkin arviointialan pragmaattinen ja soveltava tutkimus yleistyi, monipuolistui ja integroitui kiinteäksi osaksi julkishallinnon suunnittelua ja sen päätöksentekoprosesseja. Laajetessaan arviointitoiminta kuitenkin pirstoutui sisäisesti. Ala laajeni ulospäin, muttei syventynyt sisäänpäin (Roininen 2009).

Nopeasti laajentunut innostus alan sektorikohtaiseen soveltavaan arviointitutkimukseen on heijastunut arviointien vaihtelevana laatuna. Kärkkäimmät kriitikot ovatkin todenneet toiminnan muuttuneen arviointiteollisuudeksi. Sillä he viittaavat arviointien tuotannon muuttuneen massatuotannoksi, jossa tieteellisellä tasolla ja laadulla ei ole juuri sijaa. Projektiyhteiskunnalle ominainen tulostuotantuuajattelu ja toimeksiantojen kilpailuttaminen on kohdistunut myös arviointitutkimukseen itseensä. Se on ollut omiaan siirtämään arviointien mielenkiinnon perustutkimuksen sijasta sovelluksiin. Kiire arviointisovellusten tuottamisessa on näkynyt vähäisenä keskusteluna arvioinnin kokonaisuudesta – mitä arviointi pohjimmiltaan on ja milaista osaamista se onnistuessaan edellyttää?

Myös kansainvälisen arviointiyhteisön katse on kääntymässä arviointiosaamisen suuntaan. Esimerkiksi Euroopan kansallisten arviointiseurojen verkosto (National Evaluation Societies of Europe eli NESE) on laatimassa yhteistyössä Euroopan arviointiyhdistyksen (European Evaluation Society eli EES) kanssa yhteisiä kriteereitä arviointiosaamiselle. Tämän kehitystyön pohjaksi NESE on toteuttanut vuoden 2009 aikana laajan arviointiosaamista kartoittavan kyselyn eurooppalaisille arviointiyhdistyksille. NESE:n ja EES:n määrittelyiden mukaan arviointiosaamiseen kuuluvat teoreettisen ja metodologisen tietotaidon ohella myös muun muassa hyvät viestintätaidot sekä eettiset ja demokraattiset arvot. Lisäksi Saksan arviointiyhdistys (DeGEval) on aloittanut arviointiopetuksen standardien kehittämisen. Myös Suomen arviointiyhdistys (FES) on päättänyt tehdä selvityksen siitä, missä ja minkälaista arviointiopetusta Suomessa nykyisin annetaan.¹

¹ NESE:n verkkosivut ja yhteenveto kyselyn tuloksista löytyvät EES:n kotisivuilta <http://www.europeanevaluation.org/>.

Saksan arviointiyhdistyksen DeGEval verkkosivut: <http://www.degeval.de/>.

Suomen arviointiyhdistyksen verkkosivut: <http://www.finnishevaluationsociety.net/>

ARVIOINTIOSAAMISEN ULOTTUVUUDET

Arviointiosaamisen ulottuvuuksia voidaan jäsentää teoreettis-metodologisesti tai astetta pragmaattisemmin. Teoreettis-metodologisen osaamisen näkökulmasta eri tutkimusalojen osaamista jäsennetään usein kolmiakselille; perustutkimus, soveltava tutkimus ja kehittämistyö. Arviointiosaaminen voidaan jakaa lisäksi (1) arvioinnin tutkimisen osaamiseen, (2) tutkivan arvioinnin osaamiseen ja (3) selvitysluonteisen arvioinnin osaamiseen (Roininen 2009). Ensin mainittu on luonteeltaan akateemista arvioinnin tutkimusosaamista (vrt. käsite suunnittelututkimus). Toinen on muodoltaan tutkivan arvioinnin osaamista (vrt. käsite tutkiva journalismi). Kolmas lähestymistapa edustaa selvitysluonteisten arviointien osaamista (vrt. hallinnon tilaamat selvitykset ja selvitysmiehet). Heikoimmassa jamassa vaikuttaa näistä nykyään olevan akateemisen arvioinnin perustutkimuksen osaaminen, mikä on ollut myös vähäistä arviointiosaamisen painoutuessa selvitysluontoisiin arviointeihin.

Astetta pragmaattisemmin tarkastellen arviointiosaaminen jäsentyy osaamisaloittain ja sovellusaloittain. Arviointiosaamisen moninaisia osaamisaloja ovat ainakin arviointien tilaamiseen, tutkimiseen, tekemiseen, kohteena oloon ja hyödyntämiseen liittyvät osaamiskompetenssit. Näillä jokaisella tarvitaan hyvin erilaista ja juuri niihin soveltuvaa lähestymistapaa ja arviointiosaamista. Sovellusaloja, joilla arviointitoiminta on laajentunut voimakkaasti, ovat mm. kehitysyhteistyö, koulutus, sosiaali- ja terveydenhuolto, 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.

KOHTI VAHVEMPAA ARVIOINNIN OSAAMISPOHJAA

Tämän Suomen arviointiyhdistyksen (FES) yhteisvoimin kootun suplementin artikkelit luotaavat arviointiosaamista edellä kuvatuista pragmaattisista osaamis- ja sovellusaloista käsin. Artikkeleista kaksi asemoituu tutkimus- ja innovaatiopolitiikan sovellusalalle ja kattaa arviointien tilaamisen ja tutkimisen osaamisalueet. Yksi artikkeleista löytää sovellusalansa sosiaali- ja terveydenhuollon piiristä sisältäen kontribuutioita arvioinnin tutkimiseen. Neljännen artikkelin sovellusala on kehitysyhteistyö ja sekin painottuu arvioinnin tutkimisen osaamisalalle. Arviointien tutkimisen vahva korostuminen artikkeleissa heijastaa arviointitoimijoiden vahvaa itserefleksivisyyttä ja valmiutta kääntää katsetta arviointiosaamisen suuntaan.

Artikkelien sarjan aloittava Pekka Pesosen artikkeli tarkastelee arviointien tilaajatoiminnan kehitystä ohjelmamuotoisen innovaatorahoituksen arvioinnissa. Arviointien tilaaminen on näkökulmana tärkeä, sillä huomattava osa arvioinneista suoritetaan ulkopuolisten arvioitsijoiden toimesta ostopalveluna. Osaamisalueena se ei ole saanut riittävää huomiota arviointikirjallisuudessa, joten kirjoitus on tervetullut kontribuutio. Pesonen tarkastelee arviointitoiminnan ja sen tilaajaosaamisen kehitystä Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekesissä, joka on muodostanut vakiintuneet käytännöt arviointitoiminnalle ja niiden tilaamiselle. Artikkelin piirittää esiin kehityskulun, jossa arvioinnin roolit ovat muuttuneet ajan myötä operatiivisesta tuesta kohti strategista tukea ohjelmatoiminnan kehittämisessä.

Riitta Seppänen-Järvelä ja Katri Vataja tarkastelevat artikkelissaan arviointiosaamisen ulottuvuuksia ja sisältöä itsearviointin näkökulmasta. He analysoivat ja kuvaavat kehittävän itsearviointin edellyttämiä taitoja, kyvykkyyttä ja osaamista sosiaalialan organisaation tapaustutkimuksensa pohjalta. He päätyvät esittämään artikke-

lissaan empiirisestä aineistostaan kumpuavan kolmitasoisien arviointiosaamisen tytopologian; mekanistisesta itsearvioinnin toteutuksesta holistiseen.

Kirsi Hyytinen, Jari Konttinen, Toni Ahlqvist, Antti Pelkonen ja Torsti Loikkanen asettavat arvioinnin ja sen edellyttämän osaamisen osaksi innovaatiopolitiikan strategista ohjausta. He esittelevät artikkelissaan lähestymistavan, jossa arvioinnin rinnalla tehdään myös ennakoitua. Ne yhdessä kytketään osaksi innovaatio-ohjelmien kokonaisvaltaista ohjausmallia. Kirjoittajat näkevät, että erityisesti osaamisvaatimukseksi tällöin nousee esiin ymmärrys vuorovaikutteisista prosesseista sekä menetelmät niiden hallitsemiseksi.

Tiina Kontisen artikkeli käsittelee sisäisen arvioinnin osaamisen haasteita kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä. Itsearviointiosaamisen saattaminen yksilöosaamisen tasolta aina globaalille kansalaisjärjestötoiminnan tasolle asettaa kovia haasteita kehitysyhteistyötoiminnalle. Kontinen katsoo, että järjestöissä on vahvaa motivaatiota arviointiosaamisen kehittämiseen ja arviointien käyttämiseen järjestöjen oppimisen välineenä, vaikka haasteet ovatkin suuria. Kansalaisjärjestötoiminnan erityislaatuinen luonne, mm. toimijoiden moninaisuus ja organisaatorakenteiden tietty väljyys ja eläväisyys, eivät ole omiaan tekemään haasteista helppoja. Kansalaisjärjestöjen puitteissa toteutettu kehitysyhteistyön arviointitoiminta näyttää vaativan hyvin erilaista arviointiosaamista kuin virallisten ja institutionalisoituneiden kehitysyhteistyöorganisaatioiden arviointitoiminta.

Suplementin kaksi puheenvuoroa kiinnittyvät alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ja sosiaali- ja terveydenhuollon sovellusaloille. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun puheenvuorossa kohteena ovat arvioinnin tutkimisen, tekemisen ja hyödyntämisen osaamisalueet. Sirkku Wallin ja Liisa Horelli etsivät puheenvuorossaan arvioinnin paikkaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa. Kirjoittajat nostavat esille edellä mainitun arviointiosaamisen sisäisen pirstoutumisen ongelman ja etsivät paikkaa astetta systemaattisemmalle ja kokonaisvaltaisemmalle arviointiosaamiselle. Wallinin ja Horellin mukaan esimerkiksi kaavoitusprosessiin liittyvät lakisääteiset etukäteisarvioinnit ympäristö- ja sosiaalisista vaikutuksista (YVA ja SVA) olivat aikanaan merkittävä askel elinympäristöjen parantamisen kannalta, mutta nyt olisi aika ottaa seuraava askel, joka mahdollistaisi arviointiosaamisen tehokkaamman kytkemisen alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun. Koska kokonaisvaltainen ja integroitu arviointi voi edesauttaa parempien ympäristöjen syntymistä, nykyistä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointia pitäisi kirjoittajien mielestä laajentaa sekä alku- että loppupäästä. Tämä edellyttää alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioijilta uudenlaista arviointiosaamista, josta Wallin ja Horelli antavat rakentavia esimerkkejä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon puheenvuoron kohteena on arviointien tekemiseen ja hyödyntämiseen liittyvä arviointiosaaminen. Pekka Kettunen peräänkuuluttaa puheenvuorossaan sosiaalipalveluiden käyttäjien äänen vahvistamista palveluiden arvioinnissa. Nyt alan arvioinneissa painottuu liiaksi palveluiden tuottajan näkökulma. Käyttäjän äänen vahvistaminen edellyttää Kettusen mukaan pitkäjänteistä aikaa vievää menetelmien kehittämistä ja erilaista arviointiosaamista kuin palveluiden tuottajien lähtökohdista kumpuava arviointi. Kettunen suuntaa samalla puheenvuorollaan Jyväskylän yliopistossa 1.6.2009 lähtien perustetun professorinsa tulevia strategisia painotuksia. Professorin tutkimusalaksi on määritelty sosiaalipalveluiden tutkimus ja arviointi.

Suplementin kirjoitukset tarjoavat monipuolisen katsauksen arviointiosaamisen ulottuvuuksiin, joka toimii arvokkaalla tavalla myös asiantuntijayhteisön itsereflektiona. Arvioinnin institutionalisoituminen asettaa monia ajankohtaisia haasteita osaamisen kehittämiseksi sekä henkilökohtaisella että organisaatioiden johtamisen tasolla. Ammattimaistuminen luo edellytykset jatkuvalla kehittämiselle ja uusiutumiseksi. Institutionalisoitumisen uhkakuvana on kuitenkin arvioinnin rutinoituminen

mekanistiseksi harjoitukseksi. Itsereflektio on välttämätön edellytys alan kehitykselle ja arviointitoiminnan vaikuttavuudelle ohjauksen ja kehittämisen välineenä.

Toimituskunta esittää suuret kiitokset tämän vuotuisen supplementin artikkelien ja puheenvuorojen tarjoajille ja kirjoittajille sekä heidän käsikirjoituksia kommentoineille henkilöille. Supplementin toteutuksessa on taas tänäkin vuonna ollut eri tavoin mukana ja tukena huomattava määrä arvioinneista kiinnostuneita ihmisiä. Erityiskiitos kuuluu Hallinnon tutkimus -seuralle sen ystävällisesti tarjoamasta mahdollisuudesta julkaista arviointisupplementti edellisten vuosien tapaan lehdessään.

LÄHTEET

European Evaluation Society (2009): Results of a society wide consultation on a proposed evaluation competencies framework for Europe. (<http://www.europeanevaluation.org/?page=11662563>)

Roininen, Janne (2009): Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Väitöskirjan käsikirjoitus 27.2.2009. Helsingin yliopisto, matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, maantieteen laitos, suunnittelumaantiede.

Toimituskunta

Janne Roininen

Ville Valovirta

Soveltavaa arviointitutkimusta ja kehityskumppanuutta

Tekesin ohjelma-arviointien kehitysvaiheet ja asemointi tilaajan näkökulmasta

Pekka Pesonen

ABSTRACT

The article studies the commissioner viewpoint of the evaluation processes in the field of research, development and innovation programmes. It is based on the experience gained in Tekes, the Finnish agency for technology and innovation. Tekes has commissioned more than one hundred evaluations during the last twenty years. Different evaluation approaches and procedures are described and the evolution phases of Tekes programmes and evaluation are presented. The article contains two case examples. The author recommends the need for both applied research and consultancy in evaluations. The role of strategic development and utilization is emphasized.

1. JOHDANTO

Tässä artikkelissa kuvataan tilaajan ja suunnittelijan näkökulma arviointitoimintaan. Erityisesti keskitytään tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan arviointiin ja siinä vielä tarkemmin ottaen Tekesin teknologiaohjelmiin. Pyrin kuvaamaan arviointien toteutuksessa olleita eri kehitysvaiheita ja asemointia Tekesin arviointeja muihin arviointeihin. Myös eri arviointikoulukuntien ja tavoitteiden välistä jännitettä tarkastellaan.

Artikkeli on laadittu käytännön toimijan näkökulmasta, ja siinä pyritään kriittiseen itsereflektioon.¹ Ensisijainen tavoite ei ole tieteellinen kontribuutio. Analyysi pohjautuu dokumenttiaineistoon ja osallistuvaan havainnointiin. Aineistona käytetään arviointikirjallisuuden lisäksi Tekesin arviointiraportteja ja niihin viittaavia julkaisuja. Erillisiä haastatteluja tai kyselyjä ei ole tätä artikkelia varten käytetty lähteinä.

Artikkeliin valittu tilaamisosaimisen näkökulma on jäänyt varsin vähälle huomiolle. Arviointien tilaamisen tueksi on muutama perusteos (Vuorela 1997, Virtanen 2007). Lisäksi on runsaasti eri alojen ohjeistuksia, joista muutamia käsitellään tässä artikkelissa. Tilaamista sivuavia lehtiartikkeleja on ilmestynyt Hallinnon tutkimus-lehden aiemmissa arviointiliitteissä.

Alan oppikirjoissa, lehdissä ja konferenssipapereissa on lähes poikkeuksetta muu painotus kuin tilaaminen. Yleensä arviointitutkimusjulkaisuissa kiinnostus kohdistuu tuloksiin, joita verrataan eri arviointien kesken. Arviointimenetelmiä on myös arvioitu ja niiden soveltuvuutta eri kohteisiin analysoitu. Arviointiprosessissa on jonkin verran huomiota kiinnitetty hyödyntämiseen, erityisesti arviointien oppikirjat ovat ottaneet tähän kantaa.

Seuraavassa luvussa tehdään katsaus eri arviointisuuntiin ja toteutustapoihin. Luvussa 3 käsitellään Tekesiä ja Tekesin ohjelma- ja arviointitoiminnan kehitystä. Luvussa 4 on lyhyt yhteenveto ja johtopäätöksiä.

2. ARVIOINTIEN MONIPUOLISUUS

2.1. Arvioinnin näkökulmia

Arviointia kuvastaa eri koulukuntien laajuus ja monipuolisuus. Sitä on vaikea kuvata omana tieteenalanaan, jolla olisi vakiintunut asema (evaluation as science), pikemminkin voidaan puhua arviointikäytännöistä (evaluation as practice). Osaamisen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että menetelmiin ja teorioihin perehdytään esimerkiksi arviointikursseilla ja sen jälkeen oppii tekemällä ja osallistumalla arviointiprosessiin. Eri koulukuntien soveltaminen riippuu arviointien kohteista ja tavoitteista. Tässä luvussa esitellään laajasti eri arviointiteorioita; näkökulmana on eri koulukuntien väliset erot ja niiden vaikutukset tilaajan kannalta.

Arviointia tulkitaan usein tavoitteiden pohjalta. Chelimsky jakaa arvioinnin kolmeen osaan: tilivelvollisuus, kehittäminen ja tiedon tuottaminen. Tilivelvollisuusarvioinnilla tarkoitetaan toiminnan tuloksellisuuden arviointia, jolla on julkisella sektorilla tiivis yhteys tulosohjaukseen. Kehittävä arviointi tukee organisaatioiden kehittämistoimintaa. Tiedontuotantoarviointi tarjoaa uutta tietoa ja käsitteitä päätöksenteon tueksi. Varsin samantapainen on myös Ripin jaottelu. Arvioinnin rooleina ovat tilivelvollisuus (accountability), päätöksenteon tuki (decision support) ja strateginen muutos (strategic change). Tilivelvollisuus viittaa suorituksen mittaukseen, mitä rahalla on saatu aikaan. Päätöksenteon tuella haetaan arvioinnista apua valintaan. Tästä hyvä esimerkki peer review -menettely hakemusten asiantuntijapaneelina. Hän korostaa arvioinnin strategista roolia kehittämisessä. Mark et al. määrittelevät arvioinnille seuraavat tavoitteet: politiikan/ohjelman arvon määrittäminen, ohjelman/organisaation kehittäminen, laillisuuden varmistus ja tiedon aikaansaanti. (Chelimsky 1997, Mark et al. 2000, Rip 2003)

Arvioinnin hyödyntämistä ja käyttöä tutkinut Patton erittelee tiedon käyttötavat seuraavasti: yhteisen ymmärryksen vahvistaminen, osallistujien sitoutumisen vahvistaminen, ohjelman tukeminen, ohjelman tai organisaation kehittäminen. Tiedon eri käyttäjien näkökulmat tulee ottaa huomioon prosessissa siten, että tiedon hyödyntäminen helpottuu. Arviointiprosessiin osallistumisella on tärkeä sija oppimisessa. Weiss nostaa esille tulosten hyödyntämisen konseptuaalisesta (conceptual) näkökulmasta. Vaikka tiedolla ei ole yhteyttä välittömään päätöksentekoon, sen avulla ymmärretään

ohjelmaa paremmin. Saadaan uusia ideoita ja näkemyksiä tulevien päätösten pohjalle. (Patton 1997, Weiss 1998).

Pitkälle vietyä osallistavuus lähenee voimaannuttamisen (empowerment) käsitettä. Tällöin organisaation tai ohjelman jäsenet vastaavat itse myös arvioinnin toteuttamisesta. Arvioijan rooli on asiantuntijatukena ja ohjaajana. Fetterman on tunnettu voimaannuttamiskoulukunnan keskeinen hahmo. Arviointitoiminnassa itsearviointi on luonteeltaan varsin lähellä voimaannuttamista. Hildén puhuu demokraattisesta arviointiprosessista, jossa kaikki asianosaiset arvioijaa myöten ovat tasavertaisia osallistujia. Tämä voi liittyä muun muassa ympäristövaikutusten arviointiin. (Fetterman 2001, Vataja 2005, Hildén 2007)

Arvioinnin hyödyntämistä paljon tutkinut Vedung on nostanut esille valtapyrkimykset arviointien taustalla. Legitimointi on usein arvioinnin tavoitteena ja se toimii siten suostuttelun välineenä. Usein myös kyse on ollut itseisarvoisesta toiminnasta, jolla arvioinnin tuloksista ja oppimisesta ei olla kiinnostuneita. Vedung käyttää myös käsitteitä: diffuusiostrategia, tuotantokeskeinen strategia ja metaevaluoinnit. Diffuusiostrategiassa kyse on tiedon tehokkaasta levittämisestä, esimerkiksi raporttien laadunparantamisella. Kuitenkaan tämä ei yksin riitä. Tuotantokeskeisellä strategialla pyritään vaikuttamaan arviointiprosessiin siten, että hyödyntäminen paranisi. Vedungin metaevaluoinnilla tarkoitetaan itse asiassa kolmea erityyppistä toimintaa: toisen arvioinnin arviointia, syntetisoivaa arviointia usean samaa tai samankaltaisia ohjelmia käsittelevän arvioinnin pohjalta sekä tarkastustyyppistä arviointitoiminnan arviointia. (Vedung 1997)

Ohjelmien arvioinnissa keskeinen asia on ohjelmateoria tai vaikuttavuusmalli: mitä asioita tavoitellaan. Clarken ja Dawsonin ohjelmateoria kuvaa sitä, miten ohjelman oletetaan toimivan ja mitä kausaalisuhteita syntyy toimien ja tulosten välillä. He jakavat mallin kahteen eri tarkastelutapaan. Deskriptiivisessä mallissa lähdetään kontekstista ja edetään mekanismien kautta tuloksiin. Pyritään siis ymmärtämään sitä, miltä yhteyttä ohjelman toimilla on tuloksiin. Preskriptiivisessä mallissa puolestaan lähdetään tavoiteltavista tuloksista, ja suunnitellaan toteutustapa ja ohjelman rakenne niitä palvelemaan. Georghiou ja Roessner korostavat ohjelmateorian ymmärtämisen merkitystä koko arvioinnin toteuttamisen kannalta. Heidän mukaansa arvioinnin rakenne, menetelmä ja analyysit riippuvat siitä, millaista muutosta ohjelmalla tavoitellaan. Chen

on esitelty teorialähtöisen vaikuttavuusarvioinnin. Se on tulevaisuuteen suuntautunut ja painottaa muutosteorioita. (Clarke & Dawson 1999, Georgiou & Roessner 2000, Chen 2005)

Pawson ja Tilly ovat lanseeranneet realistisen arvioinnin, jota käytetään aktiivisesti erityisesti sosiaali- ja terveysalalla. Sitä kohtaan esiintyy myös Suomessa voimakasta mielenkiintoa: esimerkkinä tästä on sen ottaminen Suomen arviointiyhdistyksen vuoden 2009 vuosiseminaarin teemaksi. Realistisessa arvioinnissa selvitetään, mitkä vaikutusmekanismit sisältyvät interventioon, miten ne toimivat sekä millaisissa olosuhteissa vaikutukset ilmenevät. Realistisessa arvioinnissa korostetaan toteutuneiden ohjelmien ja politiikkojen mekanismien selvittämistä. (Pawson & Tilly 1997, ks. myös Paasio 2006)

Valtiontalouden tarkastusvirasto on käyttänyt tilivelvollisuudesta vastuullistamisen käsitettä. Vastuullistaminen on kiinteässä yhteydessä niin sanottuun uuteen julkishallintoon, jota Suomessa toteutetaan tulosoikeuksena. Tulosoikeus on otettu käyttöön Suomessa valtionhallinnossa 1980-luvun lopulla. VM:n mukaan tavoite on ollut parantaa tehokkuutta ja laatua, mutta myös tilivelvollisuus on ollut tärkeällä sijalla. Alkuperäisinä kriteereinä olivat tuottavuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Vaikuttavuus on ollut näistä haasteellisin osa toteuttaa. Pitkän kehityksen tuloksena on päädytty tulosprismaan, joka otettiin käyttöön 2005. Tulosoikeuksissa organisaation yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet puretaan toiminnallisiin tulostavoitteisiin, joiden toteutumisesta ja aikaansaamasta vaikuttavuudesta raportoidaan osana tilivelvollisuutta. Pietilän mukaan toteutustavoissa on vielä kuitenkin suuria eroja. Lääkkeiksi esitetään tulosoikeuksen idean kirkastamista, mittareiden selkeää esitystä ja tulostavoitteiden konkreettisuutta. Oletettavaa onkin, että paineet vastuullistavan arvioinnin käyttöön tulosoikeuksissa eivät tule ainakaan vähenemään. (VTV 2008, VM 2008, Pietilä 2008)

Toisaalta myös muunlaisia kehitystrendejä on havaittavissa. Kuhlmann toteaa, että suoritusta mittaavan arvioinnin rajat tulevat vastan, kun monimutkaisuus lisääntyy. Kiinnostus kohdistuukin enemmän oppimissuuntautuneeseen arviointiin. Arviointiprosessista tehdään osallistava ja arvioinnille tulee välittäjärooli eri toimijoiden kesken. Kuhlmann tunnistaa neljä trendiä: a) toimien legitimoinnista ja vastuullistamisesta kohti parempaa ilmiön ymmärtämistä ja tulevien toimien tietopohjaa; b)

tehokkuuden ja taloudellisuuden mittauksesta toimenpiteiden soveltuvuuden strategiseen kehittämiseen; c) riippumattomasta näytön tuottamisesta yhdessä tekemiseen ja oppimiseen; d) erillisistä arviointiraporteista yhdessä muiden tietolähteiden kanssa (benchmarking, ennakoinnit ja teknologian vaikutusten arvioinnit) niin sanotun strategisen älykkyyden (strategic intelligence) tuottamiseen. (Kuhlmann 2003)

Myös Guyn mukaan arvioinnin tarve on muutunut legitimoinnista ymmärryksen parantamiseen ja tulevien toimien ohjaukseen. Arvioinnin kohdistuminen on laajentunut ja arvioijien rooli on muutunut ulkopuolisesta tiedontuottamisesta osallistavaan suuntaan ja suositusten antoon samalla, kun käsitys innovaatioympäristön monimutkaisuudesta on lisääntynyt. (Guy 2003)

Valovirta ja Hjelt ovat todenneet, että innovaatioiden syntyprosessien monimutkaisuus ja systeemisyyden aikaansaa sen, että arvioinnille asettuu uusia haasteita: legitimoivan palautetiedon tuottamisen sijasta tavoitteeksi asetetaan strategisen tiedon tuottamisen päämäärä. (Valovirta & Hjelt 2005)

Arviointien tilaamista on sivuttu useassa Hallinnon tutkimus-lehden artikkelissa. Temmes hahmottaa hyvää julkishallinnon arviointikäytäntöä ja -kulttuuria ja esittelee arvioinnin protokollan. Protokolla edustaa hyvää arviointikäytäntöä, jossa määritetään tilaajan ja arvioitsijan roolit ja vastuut. Temmes korostaa arvioinnin itsenäisyyttä ja riippumattomuutta arvioitavan toiminnan kehittäjästä kuten myös Kaakinen samassa lehdessä. Aivan keskeisen tärkeätä on toimeksiantajan kysymysten selkeys ja arvioitsijan antamien vastausten kirkkaus sekä tulkinta. (Temmes 2004, Kaakinen 2004)

Arvioinnin tilaajana voi olla se organisaatio, virasto, jonka toimintaa ja toimenpiteitä arviointi koskee, tai tilaajana voi olla ylempi organisaatiotaso tai poliittinen päätöksentekijä. Eri tilaajilla voi olla toisistaan hyvinkin poikkeavat pyrkimykset sen suhteen, mitä ja miten ja milloin arvioidaan. Myös erilaisilla sidosryhmillä on omat ja erilaiset arviointiin kohdistuvat pyrkimyksensä. Tilivastuun toteuttaminen liittyy keskushallinnon ohjauksen kehittämiseen. Arvioinnit kehittämisen ja oppimisen välineinä ovat toimeenpanevien virastojen pyrkimyksiä. Valtionhallinnon yleisistä, konsernitason kehittämistarpeista, lähtevä arviointi on ylhäältä ohjattua erotuksena viraston omaan kehittämistarpeeseen perustuvasta arvioinnista. (Kauppi 2004)

Arviointikentän viime vuosien kehityksen leimallinen piirre on ollut sekä tilaajien että toteutta-

jien ammattimaisuuden vahvistuminen. Tilaajien osalta tämä vahvistuminen on liittynyt ennen kaikkea arviointiprosessin administratiiviseen hallintaan: arviointitarjoukset, kilpailutus, sopimukset ja arviointityön toteutuksen seuranta sujuvat pääsääntöisesti muodollisesti moitteettomasti. Arvioitsijoiden osalta ammattimaisuus on tarkoittanut arviointiosaamisen vahvistumista, mihin liittyy monipuolista sekä teoreettista että menetelmällistä osaamista. (Kaakinen 2004) Kansainvälisten asiantuntijoiden vahvuutena on yleensä heidän ulkopuolisuutensa ja siten itsenäisyytensä suhteessa kohde- maahan. Myös heidän joukossaan on kuitenkin professioniin liittyviä sidonnaisuuksia, jotka tulee tiedostaa ja tarvittaessa tasapainottaa käyttämällä erilaisista professionaalista lähtökohdista tarkastelevia arvioitsijoita. (Temmes 2004)

Tilaaminen on tietenkin hyvin pitkälle kytkeytynyt toteutukseen ja hyödyntämiseen. Toteutus vastaa tarjontaa ja hyödyntäminen kysyntää, jotka molemmat tilaajan on syytä tuntea ja pyrkiä tasapainottamaan: mitä tarvitaan ja mitä voidaan toimittaa. Georghiou on kuvannut tätä rajapintaa termien *delivery gap* ja *customer gap*. *Delivery gap* kuvaa arviointitulosten tulkintaa eri näkökulmista – tiedon hyödyntäjän ja arvioijan. Päätöksentekijät tarvitsevat ajantasaista tietoa resurssien allokointiin, selvää kytköstä tehtyjen investointien ja vaikutusten kesken, riippumattomuutta näyttöä tutkimuksen tasosta, ja indikaattoreita seurannan ja vertailun tueksi. Arvioijien näkemyksen mukaan tutkimuksen vaikutukset voivat näkyä vasta vuosien kuluessa, tutkimuksen lineaarimalli on harvinainen ja lisäarvo on monimutkaista selvittää, kollegat puolustavat toisiaan ja alaansa, ja mittarit ovat manipuloitavissa. *Customer gap* puolestaan kuvaa arviointiprosessia. Arvioijat haluavat ohjelmalle selkeästi määritellyjä ja hierarkkisia tavoitteita, riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä, runsaasti aikaa ja resursseja, ja vapaan pääsy kaiken tiedon alkulähteille. Päätöksentekijöiden näkökulmasta taasen ohjelmat ovat kompromisseja, niillä monia ja ristiriitaisia tavoitteita ja intressejä, arviointisuositusten tulee olla realistisia, arviointitulokset tulee saada tiukassa ajassa pienin resurssein, ja toimijat ovat kiireisiä. (Georghiou 2001).

2.2. Arviointien toteutustapoja

Seuraavassa on katsaus eräisiin eri alojen arviointikäytänteisiin. Näkökulmana tässä luvussa on se,

miten eräät keskeiset arviointien tilaajat ovat käytännössä ratkaisseet ja ohjeistaneet toimintansa.

Euroopan unioni on koko toiminta huomioiden todennäköisesti maailman suurin arviointien toteuttaja. Komissiolla on systemaattinen ohjeistus vaikutusten arvioinnin tekoon (EC Impact assessment guidelines). Se on tarkoitettu komission henkilökunnan käyttöön, kun tulee tarve tehdä vaikutusten arviointi. Kyseessä voivat olla erilaiset aloitteet, lainsäädäntöhankkeet, tukiohjelmat ja muut selvitykset. Ohjeistus määrittelee yhtenäisen rakenteen ja laajuuden kaikille raporteille. Kaikille hankkeille asetetaan ohjausryhmä. Impact assessment board toimii laatukontrollielimenä ja hyväksyy kaikki raportit ennen kuin ne lähtevät komission sisäiseen konsultaatioon ja edelleen päätöksentekokäsittelyyn. Vaikutusten arviointi pyrkii ennakoimaan lainsäädännön ja muiden toimien tulevaisuudessa tuottamia vaikutuksia. (EU 2009)

Ohjelmien ja muiden toimien ja interventioiden arviointien teolle on oma ohjeistuksena (EC Evaluating EU Activities A practical guide for the commission services). Sitä käytetään sekä käytetään sekä hakemusten *ex ante* että ohjelmien *ex post* ja väliarvioinneissa. EU:n käyttämässä mallissa tutkimusalojen asiantuntijat muodostavat paneelin, joka käyttää erilaista selvitys-, arviointi- ja haastatteluai- neistoa. Arviointikonsulteilla on tätä tukeva rooli. Komissiossa arviointitehtävät on hajautettu pääosastoittain. Arvioinnin päätavoitteet ovat vaikuttaa interventioiden suunnitteluun, avustaa resurssien tehokkaassa allokoinnissa, parantaa intervention laatua ja raportoida interventiolla saavutetuista tuloksista. Arviointi, seuranta ja tarkastus täydentävät toisiaan, mutta niillä on kuitenkin selvästi omat roolinsa. Hyväksi käytännöksi esitetään, että arvioinnin laajuus on noin 0,5 % arvioitavan ohjelman budjetista. (EU 2004)

EU:n tutkimus- ja kehitystoiminnan arvioinnin suurin ponnistus kohdistuu puiteohjelmiin. EU:n toteuttamat tutkimus- ja kehitystoiminnan arviointit ovat muuttuneet puiteohjelmien tavoitteiden mukaisesti. Ensimmäisissä puiteohjelmissä oli kyse korkeatasoisen tutkimuksen rahoittamisesta ilman laajempia vaikuttavuustavoitteita. Näin arvioinnissa kohteena oli tieteellinen laatu ja taso. (Guy 2003)

Keväällä 2009 valmistui kuudetta tutkimuksen puiteohjelmaa (2002–06) koskeva arviointi. Sitä toteuttamassa oli DG Researchin arviointiyksikön tilauksesta 12-henkinen asiantuntijaryhmä eri maista. Työtä tuki arviointikonsultti Technopolis. Arviointi oli pääosin meta-arviointia, jossa käytettiin teh-

tyjä selvityksiä ja arviointeja pohjalla. Näitä olivat puiteohjelmaosallistujille tehty kysely, verkostoanalyysit, selvitykset uusista instrumenteista ja bibliometrinen analyysi. Lisäksi työssä hyödynnettiin kansallisia arviointeja, joita oli tehty eri maissa, muun muassa Suomessa (ks. Kuitunen & Haila 2008). Tehty arviointia hyödynnetään uuden seitsemännen puiteohjelman arvioinnin suunnittelussa. (Fisch 2009)

Edelliseen arviointiin verrattuna oli tehty muutamia eroja. Arviointi kohdistui nyt koko puiteohjelmaan, eikä viisivuotiseen tutkimusjaksoon. Aineiston määrä ja laatu oli huomattavasti parempi. Arviointipaneelin työ kehittyi kohti näyttöperusteista arviointia. (Arnold 2009)

EU:n arviointijärjestelmää voi pitää sekä laajana että järjestelmällisenä. Parhaimmillaan arviointiraportit ovat erinomaisen kattavia tutkimuksia, ja niihin on koottu paras asiantuntemus eri osa-alueilta. Hyvä esimerkki tästä on vaikuttavuusarviointiraportti *Assessing the Socio-economic Impacts of the Framework Programme* (ks. Georghiu et al. 2002).

Suomen Akatemia on tieteellisen tutkimuksen rahoittajana vahvasti arviointiorganisaatio. Lähes kaikessa Akatemian toiminnassa on arviointi sisäänrakennettuna, ja ulkomaisia asiantuntijoita käytetään paneeleissa hakemusten, ohjelmien, tieteenalojen ja muiden arvioinnissa. Tutkimusohjelman arviointi nähdään tutkimuksen kehittämisen ja tiedepolitiikan välineenä. Arviointi tuottaa tietoa ohjelman tavoitteiden toteutumisesta, onnistumisesta uuden tiedon tuottamisesta sekä ohjelman aikaan saamasta lisäarvosta. Arvioinnilla pyritään myös saamaan palautetta ohjelmaprozessista ja koordinaatiosta sekä muuta tietoa tiedepoliittisen suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi: Lisäksi kukin arviointi edesauttaa arviointiprosessin edelleen kehittämistä ja toimii arviointiin osallistuvien oppimisprosessista. Keskeisiä käsitteitä ovat ohjelman relevanssi, vaikuttavuus, hyöty ja tehokkuus. Akatemian ohjelma-arvioinnin suunnittelusta ja läpiviennistä vastaa ohjelmaryhmä, johon kuuluu tieteellisten toimikuntien tai hallituksen jäseniä, muiden rahoittajien ja hyödyntäjien edustajia, muita asiantuntijoita sekä ohjelmapäällikkö. Ohjelman arvioi asiantuntijapaneeli. Arvioinnin jälkeen toimikunnat laativat jälkihoitosuunnitelman arviointisuositusten toteuttamisesta. (Suomen Akatemia 2003). Akatemia tuottaa myös ohjelmatoimintaa laajempia analyyseja, kuten Suomen tieteen tila ja taso. (Suomen Akatemia 2009)

Ulkoasianministeriö hallinnoi kehitysyhteistyövarojen käyttöä. Arvioinneilla selvitetään mitä hankkeilla on saatu aikaan ja kuinka tehokkaasti resurssit on onnistuttu käyttämään. Arvioinnille on asetettu kansainvälisesti sovittuja periaatteita, joista tärkeimmät ovat OECD:n Kehityskomitean (DAC) tekemiä. Arviointiryhmät valitaan tarjouskilpailun perusteella. Asiantuntemusta tulee olla arvioinnista ja teemasta. Lisäksi ryhmässä tulee olla edustus maista, jota arviointi koskee ja sukupuolisen tasa-arvon pitää toteutua. Arviointikysymykset on pitkälti muotoiltuja. Ne koskevat relevanssia, tehokkuutta, vaikuttavuutta, pysyvyyttä, koherenssia ja lisäarvoa. Ohjeistus antaa myös tarkistuslistat eri työvaiheisiin. Ne koskevat sekä arvioinnin tilaajaa, vastuuhenkilöä, arviointiryhmää että arvioinnin kohdetta. Palautteenanto ministeriön yksiköiltä on otettu omaksi työvaiheeksi. (Ulkoasianministeriö, 2007)

Yksi esimerkki arviointien ohjeistuksesta on kuntaliitosta. Tässä tapauksessa ohjeistus ei ole niin sitova vaan enemmän suositusluonteinen ja tukeva antava. Kuntaliiton ohjeistus huomioi eri hallinnonalojen arvioinnit, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto tai opetuspalvelut. Näissä on eroja muun muassa sen mukaan, mikä on keskitettyä tai kansallisen tason arviointia, missä määrin kukin kunta tekee arviointia itse. (Kuntaliitto 2006)

Edellä on kuvattu arviointiohjeistusten avulla eräiden merkittävien arvioinnin tilaajien toimintatapoja. Arviointiohjeistuksella on kehitetty käytäntöjä, mutta mikään näistä ei vaikuta suoranaisesti pohjautuvan tiettyyn teoriaan tai koulukuntaan, vaan eri aineksia on yhdistetty soveltavasti.²

2.3. Arvioinnit tilaamisosaamisvaatimusten kannalta

Edellä esitettyjen arviointikoulukuntien ja käytännön toteutustapojen pohjalta voikin vetää yhteen, että arvioinnin tilaamisessa on tarpeen ymmärtää ainakin alan toimintapolitiikkaa kuten ympäristö- tai innovaatiopolitiikkaa ja sen analysointia, arvioinnin teoriaa, käytäntöä ja lainsäädännöllistä pohjaa sekä sitä, kuinka arviointia sovelletaan ja mikä on arvioinnin kohde ja rajoitukset. Tilaamisessa tarvitaan analysointikykyä, verkostoitumiskykyä ja projektin hallinnointikykyä. Myös arviointiprosessia, tiedonlähteitä ja arviointimenetelmiä on syytä tuntea.

Erilaisista viitekehyksistä tähän artikkeliin mielenkiintoisin konteksti on arviointien jakaminen ta-

voitteiden mukaan: tilivelvollisuus; tiedon tuottaminen; kehittäminen. Näiden välillä näyttää olevan runsaasti jännitteitä. (VTV 2008, Kuhlmann 2003, Valovirta & Hjelt 2005, Kauppi 2004, Veuglers et al 2009) Tämä viitekehys tarjoaa myös hyvän pohjan keskittyä tilaajan rooliin ja rajata tarkastelua ohjelmatasolle. On toki huomattava, että jako ideaalityypin arviointeihin on teoreettinen, sillä

usein arvioinneissa pyritään huomioimaan eri näkökulmia. Tämä näkyy mm. edellisessä luvussa läpikäydyissä arviointiohjeistuksissa.

Eri tavoitteilla on eroja sen suhteen, mitä ne edellyttävät tilaajalta ja arviointiprosessilta. Taulukossa 1 esitetään eräitä eroja ja yhtäläisyyksiä. Vastaavanlaista tarkastelua on tehty mm. Kelan vaikuttavuuden arvioinnista. (vrt. Rajavaara 2006)

Taulukko 1. Arviointiprosessin typologia tavoitteiden ja tilaamisen näkökulmasta

tavoite	tilivelvollisuus	tiedontuotanto	kehittävä
tilaaja	organisaation ulkopuolinen, esim. ministeriö tai Akatemia suhteessa yliopiston tutkimusryhmään	aloitteen tekijänä useimmiten ulkopuolinen, esim. tutkimusryhmä	organisaatio itse, esim. ohjelmasta vastuussa oleva organisaatio
toteuttaja	asiantuntijapaneeli, peer review	tutkimusryhmä	arviointikonsultti
ohjaus	tilaajan edustajia, seurantarooli, hands-off	aiheesta kiinnostuneiden ideointia, ohjauksen rooli pieni	tilaajan edustajia, tiivis vuorovaikutus, hands-on
aineistot	kvantitatiivista, indikaattorit, bibliometriikka, tilastoaineisto	sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista, tutkimuksen menetelmät	kvalitatiivista, haastattelut, kyselyt, dokumenttiaineisto
hyödyntäminen	arviointiraportti, laaja julkisuus, välillinen vaikuttaminen	tutkimukselliset tulokset, tutkimuksen oppimisprosessi, välillinen vaikuttaminen	kehittävä oppimisprosessi, julkiset tulokset, välitön vaikuttaminen

Tilivelvollisuuden arviointi soveltuu parhaiten kokonaan ulkopuolisten tekemäksi, jotta saavutetaan selvä riippumattomuus. Tällöin sekä tilaaja että arvioinnin toteuttaja ovat vailla kytkentöjä arvioitavaan kohteeseen. Aineistojenkin tulisi olla pikemmin indikaattoripohjaisia, kuten kustannus/hyötyanalyysi tai viittausindeksi kuin esimerkiksi haastatteluihin perustuvia. Vastaavasti arvioinnin toteuttajat ovat luonteesta alan substanssiasiantuntijoita (peer review) tai ekonomisteja. Tilaajan tulisi panostaa aineistojen luotettavuuteen ja työn käynnistyttyä osallistua ohjaukseen lähinnä seurantana.

Tiedontuottamisarviointi voisi olla luonteeltaan esimerkiksi tutkimus, joka lähtee ilmiön kiinnostavuudesta tutkijan näkökulmasta. Tilaajan rooli olisi lähinnä rahoittaja, haastateltava ja tutkimuksen seuraaja. Aineistot voivat olla hyvinkin laajat, mutta ennen kaikkea tutkijan valitsemat.

Kehittävä arviointi on tilaajanäkökulmasta varsin intensiivinen. Tilaaja on organisaatio itse ja arvioijat ovat ulkopuolisia arvioinnin asiantuntijoita.

Tilaajan rooliin kuuluu eri tavoin hyödyntämisen huomiointi ja mahdollisimman tiivis vuorovaikutus arviointityön aikana. Aineistot ovat useimmiten kvalitatiivisia ja haastattelu/kyselypohjaisia.

Tekesin toteuttamissa arvioinneissa on eri aikoina ollut kaikkia näitä piirteitä. Tämänhetkinen suuntaus painottaa kehittävää näkökulmaa. Seuraavassa luvussa perehdytään tarkemmin Tekesin ja sen ohjelma-arviointitoiminnan kehittämiseen.

3. TEKES, OHJELMAT JA ARVIINNIT

3.1. Tekesin ja ohjelmien 25 vuoden kehityskaari

Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes on yritysten, yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten haastavien tutkimus- ja kehitysprojektien ja innovaatiotoiminnan rahoittaja ja aktivoija. Rahoitusta, asiantuntemusta ja verkos-

toja voivat saada yritykset, tutkimuslaitokset sekä julkisen ja kolmannen sektorin toimijat. Kaiken koiset yritykset voivat saada rahoitusta haasteellisiin ja uutuusarvoa sisältäviin kehittämissuunnitelmiin. Rahoitusta voi saada myös julkiseen tutkimukseen sekä julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden palveluiden kehittämiseen tietyissä Tekesin ohjelmissa. Tekesin ohjelmat ovat yrityksille ja julkisille tutkimusyksiköille tarkoitettuja rahoitus- ja asiantuntijapalveluiden kokonaisuuksia. Niitä käynnistetään aihealueille, joiden vauhdittaminen on Suomen elinkeinoelämän ja yhteiskunnan kannalta tärkeintä. Vuonna 2008 Tekes sijoitti 516 miljoonaa euroa yritysten, yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimus- ja kehitysprojekteihin ja innovaatiotoimintaan. Rungas puolet rahoituksesta kohdistui Tekesin ohjelmiin ja strategisen huippuosaamisen keskittymiin. Vuoden 2008 lopussa oli käynnissä 30 Tekesin ohjelmaa ja viisi strategisen huippuosaamisen keskittymien ohjelmaa. (www.tekes.fi, luettu 31.7.2009).

Tekes perustettiin vuonna 1983. Tätä ennen yritysten ja tutkimuslaitosten teknologian kehittämistä oli rahoitettu Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Sitran toimin 60-luvun loppupuolelta alkaen. Heti alusta alkaen myös ohjelmatoiminta tuli mukaan Tekesiin. Näiden ensimmäisten ohjelmien päättyessä aloitettiin myös arviointitoiminta. (Murto et al 2007) Tekes on julkaissut yli 100 arviointiraporttia viimeisten 20 vuoden aikana.

Tekesin toimintakenttä on muuttunut ja laajentunut kuluneina vuosina. 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa pääosin oli kyse teknologian kehittämisestä, jolloin asiakkaina olivat valmistavan teollisuuden t&k-yksiköt, VTT ja teknilliset korkeakoulut. Vähitellen toiminta laajeni innovaatioiden kehittämiseen, joka tarkoitti myös palvelusektorin tuloa asiakaskuntaan ja muutakin kuin teknologista tutkimusta. (Pesonen 1998, Gustafsson et al. 2003) 2000-luvulla ensin liiketoiminnan ja sitten työelämän kehittäminen ovat nousseet Tekesin tavoitteiksi. Yritysten ohella myös julkisen sektorin ja kolmannen sektorin kehityshankkeiden rahoittaminen on nykyisin mahdollisia. Tekesin toiminta on laajentunut myös sosiaali- ja terveysalan innovaatiotoimintaan sekä innovatiivisten julkisten hankintojen tukemiseen.

Teknologiaohjelmien muutostekijöitä ovat olleet seuraavat ohjelmatoiminnan kehityspiirteet:

- ohjelmien koko on kasvanut ja määrä vähentynyt
- kansainvälistymisen fokus on vahvistunut

- teknologiatyöntöisyydestä on siirrytty kohti markkinavetoisuutta
- poikkiteknologisuus ja teknologia-alojen rajat ylittävät ohjelmat ovat lisääntyneet – teknisen ongelman ratkaisuun pyrkivistä ohjelmista on siirrytty kohti kokonaisvaltaisempia ja monimutkaisempia ohjelmakokonaisuuksia
- ohjelmallisuuden lisäarvoon ja tulosten hyödyntämiseen on alettu kiinnittää enemmän huomiota
- ohjelmien rooli on muuttunut operatiivisesta rahoituksen allokoinnin välineestä strategisemmaksi – asiakastarpeiden lisäksi Tekesin sisältölinjaukset ovat tulleet vahvemmin mukaan ohjelmien lähtökohtiin
- ohjelmajärjestelmät ovat muuttuneet formaalimmiksi. (Valtakari et al 2007)

Teknologiaohjelmatoiminnan uudistaminen on tapahtunut Tekesissä varovaisesti pienten muutosten kautta. Selkeitä taitekohtia ohjelmatoiminnan kehityksessä ovat olleet vuodet 1999 ja 2006, jolloin Tekesin organisaatiota on muutettu. Organisaatiomuutokset ovat myös ilmentymä Tekesin strategiamuutoksista. Ohjelmatoiminnan kehityksen kannalta erityisen merkittävänä voidaan pitää vuotta 1999, jolloin ohjelmien johtamista alettiin kehittää määrätietoisesti ja mm. ensimmäinen ohjelmien kehittämisspäällikkö aloitti tehtävässään. Ohjelmatoiminnan strategisuuden kasvua Tekesissä kuvaa se, että organisaatiouudistuksessa vuoden 2006 alussa teknologiaohjelmat on nostettu uudessa organisaatiossa yhdeksi ydinprosessiksi ja prosessi on saanut oman johtajansa. (Valtakari et al 2007)

Tekes seuraa asiakkaidensa hankkeiden etenevyyttä ja onnistumista ja teknologiaohjelmien vaikuttavuutta useilla keinoilla. Näitä ovat

- asiakkaille ja ulkopuolisille tehdyt kyselyt
- ulkomaisten asiantuntijoiden tekemät laadulliset arvioinnit
- ulkopuolisten tekemät, asiakaskyselyihin perustuvat arvioinnit
- makroekonomiset vertailututkimukset
- toimijoiden arvioinnit
- kansainvälisen tason indikaattorivertailut. (Tekes 2008)

Nämä muodostavat kokonaisuuden, joka raportoidaan osana tulosohejausta Työ- ja elinkeinoministeriölle. Vaikuttavuusarviointi kuuluu ministeriön ja Tekesin väliseen tulossopimukseen. Virallisen ra-

portoinnin lisäksi vaikuttavuusarviointi tuottaa suuren osan Tekesin julkaisuista. Tekes arvioituttaa kaikki ohjelmansa, mutta tätä ei ole lailla tai asetuksella säännelty. Tarkempi ohjeistus on Tekesin ja erityisesti arvioinnista vastuullisen tehtävä.

Nykyisin Tekesin ohjelmat arvioidaan ohjelmien päättyessä, yleensä myös puolivälissä ja usein myös muutama vuosi päättymisen jälkeen. Arvioinnin tavoitteena on antaa palautetta ohjelman tavoitteiden toteutumisesta ja sen vaikuttavuudesta, sekä tuottaa tietoa ohjelmatoiminnan ja Tekesin toiminnan strategisen kehittämisen tueksi. Arvioinnin avulla saadaan tietoa ja ymmärrystä tutkimus- ja kehitystoiminnan dynamiikasta sekä sen menestymiseen ja epäonnistumiseen vaikuttavista tekijöistä. Tekesin vaikuttavuusarviointiyksikkö vastaa ohjelmien loppu- ja jälkiarvioinneista. Arvioinnit teetetään ulkoisella arviointiasiantuntijaryhmällä monipuolisen ja riippumattoman vaikuttavuustiedon kokoamista varten. Samassa arvioinnissa voidaan tarkastella myös useita ohjelmia, kun ne kuuluvat samaan teknologia-alueeseen tai klusteriin tai kun niillä on samanlaiset tavoitteet tai jokin muu yhteinen nimittäjä. Yhteisrahoitteisissa ohjelmissa tehdään myös arvioinnissa yhteistyötä muiden rahoittajien kanssa. Väliarvioinnin suunnittelusta, toteutuksesta ja budjetoinnista vastaa ohjelma. Väliarviointi tehdään itsearviointina, mitä joissain tapauksissa voidaan täydentää ulkopuolisen arviointiryhmän työllä. Väliarvioinnin tueksi on kehitetty väliarviointityökalu verkkokyselyn toteutukseen ja raportointiin.

Tekesin loppu- ja jälkiarvioinnit julkaistaan Tekesin ohjelmaraporttien sarjassa (<http://www.tekes.fi/fi/community/Arviointiraportteja/669/Arviointiraportteja/1598>) ja tuloksia esitellään vuosittaisissa arviointiseminaareissa ja ohjelmien loppuseminaareissa. Väliarvioinneista esimerkkinä voi todeta Finnnano-ohjelman väliarviointiraportin (<http://akseli.tekes.fi/opencms/opencms/OhjelmaPortaali/ohjelmat/NANO/fi/julkaisutjalinkit.html>).

Seuraavassa kuvataan arviointitoiminnan kehitystä kolmella vuosikymmenellä.

3.2. Tasonmittausarvioinnit 80- ja 90-luvulla

Tekesin teknologiaohjelmien arviointi on aloitettu ensimmäisten ohjelmien päättyessä vuonna 1988 (Lemola & Siivonen 1988). Mainittakoon, että arviointitoiminta yleistyi samaan aikaan myös muualla, mm. VTT:llä tämän artikkelin kirjoittaja toimi ar-

viointiryhmien teknillisenä sihteerinä. Vallitsevana käytäntönä oli joko peer review perinteisessä mielessä, jolloin alan tunnetut professorit muodostivat raadin, tai henkilökeskeisempi malli, jolloin kutsuttiin tutkimusyksikön johtaja tai yrityksen teknologiajohtaja toimimaan arvioijana. Tuohon aikaan oli t&k-arvioinneissa ammattimaisten arviointikonsulttiyritysten käyttö vielä hyvin harvinaista. Arviointitoiminnan alkuvuosina palautteen anto ohjelmalle oli keskeisin tavoite. Ohjelmat toimivat tilaajina.

Arviointitoiminnan vakiinnuttua noin vuoteen 1994 mennessä oli havaittavissa kahdenlaiset kiinnostuksen kohteet. Toinen kohdistui ohjelmien toteutukseen, hallinnointiin ja tuloksiin teollisesta näkökulmasta, toinen taas arvioi tieteellistä ja teknologista laatua kansainvälisestä näkökulmasta. Tekesin arviointia ohjasi Tekesin toiminta-ajatus Suomen elinkeinoelämän kehittämiseksi teknologisin keinoin. Yksittäisten ohjelmien arvioinnin ohella 90-luvun lopulla arviointia laajennettiin joissakin tapauksissa koskemaan useampaa, toisilleen läheistä ohjelmaa. Myös muita Tekesin palveluita on arvioitu, näitä olivat teknologiaklinikat ja teknologiastrategiakonsultointipalvelut. (Oksanen 2000)

Tekesin toteuttamissa arvioinneissa korostui vahvasti tasonmittaus. Ulkomaiset professorit tunnustivat tieteen ja teknologia-aloja, jotka olivat hyvää kansainvälistä tasoa. Vastaavasti esille nostettiin myös niitä projekteja, joita ei pidetty riittävän tasokkaina ja haasteellisina tieteellisin perustein. Joissakin tapauksissa professorit kommentoivat myös suotuisasti hallinnollista toteutusta. Lähes poikkeuksetta kannustettiin jatkamaan panostuksia. Usein kehoitettiin tutkimuslaitehankintoihin ja väitelyiden alentamiseen, mitkä olivat viestejä opetusministeriölle ja yliopistoille, eivät niinkään Tekesille.

Luvussa 2 esitelty tilivelvollisuus oli kiinteä osa tasonmittausarviointia. Tällöin poimittiin yksittäisiä projekteja, jotka ulkomaiset professorit arvioivat. Raportteihin saattoi tulla voimakasta yhtä tutkimusryhmää koskevaa kritiikkiä. Tästä löytyy useita esimerkkejä arviointiraporttien yhteenvedosta (ks. Oksanen 2000).

Oksasen mukaan arvioinneissa oli kaksi merkittävää heikkoutta: käytettävissä olleen ajan niukkuus ja arvioitsijoiden heikko olosuhdetuntemus. Kehittämiskohteita nähtiin siinä, että paneuduttiin liikaa tiedon tuottamiseen menneistä toimista ja päätöksistä eikä katsottu eteenpäin. Myös tiedon kulkua arvioitsijoiden sekä tiedon hyödyntäjien ja muiden osapuolten välillä tulisi parantaa. (Oksanen 2000) Tekesin selvityksessä tehdyssä haastat-

teluissa useat totesivat, että monet arviointiraportit jäivät vain hyllyyn, ja niiden käyttö tietolähteenä oli puutteellista. (Pihlajamaa et al 1998).

Vaikka Tekesissä arviointien hyödyntäminen olikin vähäistä, niin avoimeksi kysymykseksi jää, oliko juuri ennen vuosien 1990–93 lamaa aloitetulla tutkimus- ja kehitystoiminnan arvioinnilla jotain vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon. Suomessa panostettiin myös laman olosuhteissa kasvavasti rahoitusta t&k-toimintaan, vaikka muuten julkinen talous oli vaikeuksissa. Tämä viittaa joko päättäjien vahvaan näkemukseen t&k-toiminnan hyödyllisyydestä tai saatuun informaatioon esimerkiksi arviointitoiminnasta. Tämä olisi mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde.

Tasonmittausarvioinnin voi sinänsä katsoa sopineen varsin hyvin ajankohtaan. Suomalainen tutkimus- ja kehitystoiminta oli vielä suhteellisen pientä, mutta vahvassa kasvussa. Oli tärkeää saada näkemystä niistä aloista, joissa on päästy hyvää kehitysvauhtiin. Oli myös aika rakentaa näille kansainvälisiä yhteyksiä parhaisiin tutkimusryhmiin muissa maissa. Se taas kantoi hedelmää, kun Suomi liittyi ensin EU:n tutkimusohjelmiin ja sitten EU:n varsinaiseksi jäseneksi.

Kuten muuallakin (ks. luku 2.2.) eräs kehitysvaihe oli myös Tekesissä ohjeistuksen laadinta. Teknologiaohjelmien arviointi ja ohjaus -raportti on lopputulos Tampereen teknillisellä korkeakoululla tehdystä monivuotisesta tutkimushankkeesta. Se sisältää ohjelman arvioinnin työvaiheet ja niitä tukevat työkalut lähtien liikkeelle arviointistrategian laadinnasta ja päätynyt hyödyntämiseen päätöksenteossa. Painopiste on ohjelman päällikön ja johtoryhmän työssä ja sitä tukevan palautemekanismin toteutuksessa. (Berg & Lindberg 1997) Kyseinen raportti palveli siten ennen kaikkea osallistujien oppimista. Sitä käytettiin useita vuosia Tekesissä tilaajan oppaana erityisesti, kun arviointi oli vielä 90-luvun lopulla ohjelmien vastuulla.

3.3 Kokeilevaa arviointitutkimusta

Tekesiä koskeva arviointi toteutettiin 1995 osana kauppa- ja teollisuusministeriön alaisten organisaatioiden arviointiohjelmaa. Arvioinnissa nostettiin kehityskohteina esille seurannan ja arvioinnin prosessin kehittäminen ja kytkeminen tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. (KTM 1995)

90-luvun lopulla vaikuttavuusarviointi koettiin laajalti valtionhallinnossa ja myös Tekesissä entistä

tärkeämmäksi, mikä osaltaan johtui tulosohjauksen tuomasta paineesta. Tekesissä organisoitiin arvioinnille oma yksikkönsä. Sen nimenä oli alkuun Vaikuttavuus ja laatu, vuodesta 2006 Vaikuttavuusarviointi.

Yksikön toiminta-alue määriteltiin varsin laajaksi. Arviointitoiminta kytkettiin innovaatiotutkimukseen ja innovaatiopolitiikkaan sekä ennakointiin. Lisäksi yksiköllä oli osavastuu Tekesin johtamisessa tarvittavan tiedon tuottamisessa ja vaikuttavuutta kuvaavan materiaalin tuottamisessa. Arviointiyksikö laati vaikuttavuuden arvioinnin strategian ja organisoi arviointimenetelmien ja tietokantojen kehityshankkeita. (Tekes 2000) Laaja ja monivuotinen ponnistus on ollut innovaatiotoiminnan vaikuttavuusmallin kehittäminen: panokset – tulokset – välittömät vaikutukset – vaikutukset kansantalouteen ja yhteiskuntaan (ks. Tekes 2008)

Ohjelmien arviointien tilausvastuu tuli keskityksi ja arviointiasiantuntijan rooli muuttui osaaikaisesta tukihenkilöstä päätoimiseksi vastuuhenkilöksi. Osaamista alkoi kumuloidua uuteen yksikköön, kun aiemmin arviointien osaaminen oli hajallaan.

Tekes teetti muutaman selvityksen ohjelmaarviointien hyödyntämisestä. Hyödyntämisessä todettiin kehitettävää. Tekesin toimintakenttä oli laajenemassa teknologian kehittämisestä laajemman innovaatiotoiminnan suuntaan. Teknologiaohjelmat kärsivät inflaatiosta, enimmillään oli samanaikaisesti käynnissä 78 ohjelmaa. Näin suurta joukkoa ei pystytty hallitsemaan enää perinteisin keinoin. Edellisessä luvussa kuvattiin arviointeihin kohdistunutta kritiikkiä. Tekesissä pyrittiin laajentamaan näkökulmaa hyödyntämisen kehittämiseksi. (Pesonen 1998, Pihlajamaa et al 1998, Oksanen 2000).

Arvioinnin kasvava kysyntä merkitsi arviointiin erikoistuneiden organisaatioiden syntyä ja kasvua ja arvioinnin ammattimaistumista. Tekes kehitti yhteistyössä näiden kanssa arviointimenetelmiä, erityisesti arviointien tutkimuksellista otetta tiedon tuottajana. Tätä kuvataan tarkemmin seuraavassa case-esimerkissä, joka käsittelee Tekesin elektronikan ja tietoliikenteen ohjelmia.

3.3.1 Case-esimerkki: Elektroniikka ja tietoliikennettä

Vuonna 1996 Suomen hallitus päätti ohjata valtionyhtiöiden myynnistä saatuja varoja noin 500 miljoonaa € t&k-toimintaan, pääosin Tekesin kaut-

ta. Tekes valmisteli elektroniikka-alalle ETX- ohjelman ja tietoliikennealalle TLX-ohjelman. INWITE oli pohjoismainen yhteistyöohjelma. Alan perustutkimusta varten Suomen Akatemia käynnisti Telectronics-ohjelman.

ETX- ja TLX-ohjelmat olivat siihen aikaan Tekesin laajimpia. Kun keskimääräinen ohjelman koko vuonna 1997 oli 15 miljoonaa €, niin ETX:n ja TLX:n volyymi oli kymmenkertainen, kummankin yli 150 miljoonaa €. Akatemian Telectronics oli kooltaan huomattavasti pienempi, noin 5 miljoonaa € ja INWITE vielä pienempi (Suomen osalta 2 miljoonaa €).

Ohjelmien poikkeuksellisen laajan koon takia arviointiin kiinnitettiin tavanomaista enemmän huomiota. Myös kohdistuminen vahvasti kasvussa olleelle teollisuudenalalle puolsi arvioinnin tärkeyttä. Väliarviointi ohjelmien puolivälissä oli vielä tuohon aikaan suhteellisen vähäistä, ja sitä oli käytetty kuudessa ohjelmassa. ETX:n ja TLX:n arviointisuunnitelmaan otettiin mukaan ulkopuolisten tekemänä sekä väli- että loppuarviointi.

Väliarvioinnissa vuonna 1999 lähdettiin vahvasti arviointitutkimuksen suuntaan kokeilemaan uudenlaista lähestymistapaa. Lähtökohtana pidettiin edellä mainittua Tekesin ohjeistusta (Berg & Lindberg 1997) ja arvioinnin kysymykset tarkennettiin arvioinnin ohjausryhmässä. Arvioinnin ohjausryhmään kutsuttiin Tekesin vaikuttavuusarvioijan lisäksi Tekesin ohjelmien vastuhenkilöt sekä ohjelmapäälliköt. Arviointikysymykset tarkennettiin koskemaan tavoitteiden toteutumista, strategista relevanssia, johtamista, sisältöä ja vaikutuksia.

Arviointitutkimushankkeen suunnitelman laati ja arvioinnista vastasi TKK:n systeemianalyysin laboratorio. Arviointi aloitettiin toimialakartoituksella, jonka jälkeen tehtiin 50 haastattelua ja kymmensivuinen kysely kaikille projektille. Kyselyn vastausprosentiksi tuli 57 %, joka oli tuolloin kohtuullinen, mutta tänä päivänä sitä voisi pitää erinomaisena. Suurimmat projektit (28) valittiin peer review -tarkastelun kohteeksi. Yhteensä kymmenen yhdysvaltalaisasiantuntijan voimin projektit reitattiin ja niistä laadittiin projektikohtainen lausunto. Asiantuntijat perustivat arvionsa kirjalliseen materiaaliin, erityistä vierailua ei organisoitu. Lisäksi käytettiin japanilaista teollisuusasiantuntijoista koostunutta neuvottelukuntaa, joka antoi oman lausuntonsa ohjelmista. Pääosin arviointi oli positiivinen, mutta myös kehittämiskohteita löydettiin. Perustutkimuksen osuus jäi suhteellisen vaatimattomaksi ja sitä toivottiin lisättäväksi. Laajat ohjelmat oli hallinnol-

lisista syistä jaettu aihealueryhmiä, mutta niiden toiminta ei ollut tyydyttävää. (ks. Salo et al 2000)

Loppuarvioinnissa 2001 arviointikysymykset koskivat ohjelmien strategiaa ja projektisalkkua, vaikutusta alalla, ohjelman hallinnointia ja yhteistyötä ohjelmien kesken. Haluttiin välttää liiallista päällekkäisyyttä väliarvioinnin kanssa, koska se oli toteutettu vain kaksi vuotta aiemmin, mutta osittain kysymykset olivat toki samoja, kun haluttiin nähdä, miten väliarvioinnin suositukset ovat toteutuneet. Arviointi tilattiin Technopolikselta, joka oli tehnyt useita arviointeja Tekesille 90-luvun lopulla, muun muassa laajan energiatutkimusohjelmien arvioinnin.

Arviointi koostui haastatteluista, joita tehtiin eri tahojen kanssa yhteensä 62, verkostanalyysistä, itsearviointikyselystä, peer reviewsta ja vertailusta muissa maissa toteutettuihin ohjelmiin. Peer review tehtiin neljän asiantuntijan voimin, jotka saivat ennakolta runsaasti kirjallista materiaalia ja joille projektit esiteltiin Suomessa. Kokeellisena uudistuksena olivat projektipäälliköiltä pyydettävät itsearviointiraportit. Itsearviointiraporttien avulla oli tarkoitus tehostaa triangulaatiota ja niiden suunnitteluun ja hankkimiseen käytettiin paljon aikaa. Tässä ei kuitenkaan onnistuttu suunnitellusti. Lopulta raportit saatiin vain pienestä osaa hankkeita, ja niiden taso oli liian kirjava, jotta asiantuntijat olisivat voineet niitä käyttää. Itsearviointiraporttien käytöstä tässä tarkoituksessa luovuttiinkin tämän kokemuksen jälkeen.

Arvioinnin mukaan ohjelmia pidettiin pääosin onnistuneena. Fokus olisi voinut olla pidemmän aikavälin kysymyksissä, mutta näinkin tieteellistä ja liiketoiminnallista vaikuttavuutta pidettiin hyvänä. Tekesin ja Akatemian yhteistyö sujui hyvin. Kehityskohteiksi nostettiin aihealuer ryhmän toiminnan kehittäminen, rahoituspäätösten suurempi avoimuus ja kansainvälistymisen tukeminen, jotta EU:n ohjelmista saadaan parempi hyöty. (ks. Arnold et al 2002)

Tämä arviointi otettiin myös valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen kohteeksi case-esimerkkinä. Tarkastuskertomus suhtautuu varsin kriittisesti arviointiin ja erityisesti sen hyödyntämiseen. (ks. VTV 2008)

ETX-ohjelmaan palattiin vielä jälkiarvioinnin merkeissä 2006. Siinä arvioitiin päättymässä ollut Elektroniikan miniatyrisointi -ohjelma (ELMO) ja tehtiin jälkiarviointi paitsi ETX-ohjelmasta, niin myös sitä edeltäneistä ohjelmista alkaen vuodesta 1982. Nämä olivat Puolijohdeteknologia, Anturitekniikka,

Mikroelektroniikka ja Elektroniikan suunnittelu- ja valmistustekniikat. Tämä arviointi tilattiin kilpailutettuna arviointihankintana. Tilaajan näkökulmasta pyrittiin kartoittamaan pitkää kehityskaarta ja Tekesin roolia siinä. (ks. Raivio et al, 2006)

3.4 Arviointihankinnat 2000-luvulla

Vuoden 2006 paikkeilla tapahtui eräitä muutoksia, joilla oli vaikutusta Tekesin arviointitoiminnan kehittämiseen. Tekesin tuorein iso organisaatiomuutos tehtiin vuoden 2006 alussa. Tällöin Tekesin ydinprosessien (Asiakkuudet, Ohjelmat, Rahoitus) asemaa vahvistettiin. Ohjelma-arvioinnit kytkettiin entistä tiiviimmin ohjelmaprosessiin siten, että ohjelmaprosessi voitiin nähdä arvioinnin sisäisenä asiakkaana. Tällä oli vaikutusta arvioinnin suunnitteluun, kun yksi selkeä kysyntä- ja hyödyntäjätaho voitiin tunnistaa.

Toinen arviointien tilaamiseen vaikuttava muutos koski julkisten hankintojen lainsäädännön kehitystä. Se painottaa työnjaon eriytymistä ja tilaamisosaamisen tarvetta. Hankintaohjeistus ohjaa asiantuntijapalvelun ostoon eikä yksittäisten asiantuntijoiden käsin poimintaan. Toimintamallissa laaditaan tarjouspyyntö ja sen osana palvelukuvaus, jossa kuvataan se, mitä hankinnalla tavoitellaan. Valintakriteerien tulee olla läpinäkyviä ja tarjousvertailu tehdään vain tarjouspyynnössä ilmoitettujen kriteerien perusteella. Tekesin käyttämät pääkriteerit ovat hinta, arviointiryhmän osaaminen ja arviointisuunnitelma.

Kolmas trendinomainen muutos liittyy tarjonnan kehittämiseen. Suomeen kehittyi useita ammattimaista arviointipalvelua tarjoavia organisaatioita. Arviointiosaamista oli riittävästi, jotta hankintamenettelyn edellyttämä aito kilpailuttaminen tuli mahdolliseksi.

Tekesissä arviointitoimintaa alettiin kehittää osallistavaan ja toiminnan strategisen kehittämisen suuntaan. Seuraavassa esimerkissä kuvataan Tekesin arviointia Tekesille uudella alueella, terveydenhuollon innovaatiotoiminnassa.

3.4.1. Case-esimerkki Tekes terveydenhuollon sektorilla

Tekes lähti vaiheittain mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon innovaatiotoimintaan. Ensimmäinen teknologiaohjelma alalle oli Terveydenhuollon digitaalinen media (1996–99). Seuraavaksi aloitettiin

iWell-ohjelma (Hyvinvointi ja terveys, 2000–2003), joka kohdistui yksilön kotona, vapaa-aikana, työssä tai matkalla tarvitsemiin ja käyttämiin terveyden- ja hyvinvoinnin teknologia- ja palvelutuotteisiin. Eryteisesti painopisteenä oli uuden liiketoiminnan luominen hyvinvointia lisäävien tuotteiden ja palvelujen kehittämisen yhteydessä. Välillisenä tavoitteena oli panostaa ikääntyneiden hyvinvointiin ja ehkäistä täten varhaisen laitoshoidon tarvetta, jonka kustannukset sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmälle ovat huomattavia. iWellin laajuus oli 30 miljoonaa €.

iWell-ohjelman arviointi päätettiin toteuttaa yhdessä kolmen muun ohjelman kanssa temaattisena arviointina. Tällä pyrittiin tutkimukselliseen otteeseen ja ilmiön tunnistamiseen. Ohjelmia yhdistävänä tekijänä oli rakenteiden uudistaminen, jota tarkasteltiin kiinteistösektorilla (Rembrand-ohjelma), Puuenergia-ohjelmassa ja teollisuuden palvelutoiminnassa (UTT-ohjelma) sekä iWell-ohjelmassa. Arviointi painottui tiedon tuottamiseen ohjelmien roolista rakenteiden muutoksessa. Arviointi hankittiin vuorovaikutteisen suunnittelun jälkeen Gaia Consultingilta.

Rakenteiden uudistamisen arvioinnissa todettiin, että ohjelmatoiminnan laajeneminen on nähtävissä ohjelmille asetetuissa tavoitteissa ja Tekesin strategisen toiminnan tasolla. Arvioiduissa ohjelmissa muutos ei ole vielä kuitenkaan täysin näkyvissä kaikessa ohjelmien toiminnassa tai muutos ei ole ollut selkeää Tekesin asiakkaille. iWell-ohjelman yksi tärkeä saavutus oli Tekesin toiminnan laajentaminen selkeämmin hyvinvointi- ja palvelukentälle. (ks. Hjelt et al. 2004)

Tekesin toiminta-ajatusta ja strategiaa muutettiin merkittävästi vuonna 2005. Tekesin toiminta laajeni teknologiasta innovaatiotoimintaan ja asiakaskunta valmistavasta teollisuudesta palvelualoille. Uusissa ohjelmissa muutos näkyi siten, että Tekes voi tukea uudentyypisiä projekteja liiketoiminnan ja palvelujen kehittämiseksi. Kun terveydenhuollon sektorille valmisteltiin uutta ohjelmaa, niin Tekesin muutokset pyrittiin ottamaan huomioon.

FinnWell-ohjelman (2004–2009) tavoitteena oli parantaa kansallisen terveydenhuollon laatua ja tuottavuutta sekä edistää alan yritystoimintaa ja kansainvälistymistä. Ohjelman perusajatus oli se, että teknologian avulla voidaan parantaa terveyspalvelujen laatua ja tuottavuutta vain jos samanaikaisesti kehitetään uusia toimintatapoja. Ohjelman visiona oli, että FinnWell -ohjelmaan osallistuvat yritykset, palveluntarjoajat sekä tutkimuslaitokset

loisivat terveydenhoitoalan tuotteita, palveluja ja toimintatapoja, jotka olisivat aiempaa tehokkaampia, avoimempia ja erityisesti asiakaslähtöisempiä. FinnWell oli laajuudeltaan 177 miljoonaa €, siis noin viisi kertaa edeltäjänsä suurempi.

FinnWell -ohjelman väliarviointi vuonna 2007 oli merkittävä ponnistus ja laajuudeltaan suurempi kuin yksittäisen ohjelman loppuarviointi. Arviointi toteutettiin kolmessa osassa. Ensimmäiseen ohjelmaan osallistuvilta kerättiin palautetietoa ohjelmatoiminnasta. Toinen arviointiosio kohdistettiin erityisesti julkisten toimijoiden innovaatiohankkeisiin ja niiden kokonaistaloudellisen merkityksen arviointiin. Kolmannessa arviointiosiossa tarkasteltiin terveydenhuollon innovaatiostrategiaa ja Tekesiä ja FinnWell-teknologiaohjelmaa suhteessa siihen. Tämä poliittikatason arviointi kohdistui terveys-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan rajapinnoille.

Arviointi toteutettiin tarjouskilpailun pohjalta hankintaohjeistuksen mukaisesti ja tilattiin osina laajalta konsortiolta, johon kuuluivat VTT, Lillrank Consulting, Gaia Consulting, Net Effect ja PricewaterhouseCoopers. Tekesin puolelta väliarvioinnin ohjausryhmään saatiin poikkeuksellisen voimakas sitoutuminen, muun muassa Tekesin pääjohtaja Saarnivaara oli aktiivisesti mukana. Tämä osoitti arvioinnin saamaa painoarvoa, jolla tuli myöhemmin olemaan vaikutusta suositusten toteuttamisessa. Väliarvioinnissa hyödynnettiin laajaa dokumenttiaineistoa ja selvityksiä, tehtiin kysely (saanto 31 %), 17 haastattelua ja pidettiin työpaja.

Arviointi julkaistiin kahtena eri raporttina. Raporteissa todetaan, että FinnWell-ohjelman toimeenpanon kautta on vahvistettu teknologiaymmärtämystä ja ymmärtämystä siitä, että terveydenhuollon uudistamisessa teknologia ja innovaatiot ovat yksi keskeinen moottori ja väline. Kuitenkin FinnWellin ja Tekesin toiminnasta riippumaton tekijä on ainakin se, että terveys-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikat ovat loogiikaltaan erilaisia. Merkittäviä tehokkuushyötyjä terveydenhuollossa saadaan aikaan vasta sitten, kun palvelu/hoitoprosesseja ja toimintatapoja uudistetaan ja vanhoista luovutaan. Suosituksissa korostetaan strategis-operatiivista kumppanuutta ja kumppanuusverkoston rakentamista. (Tekes 2007, Kuitunen & Haila 2007)

FinnWell-ohjelman väliarvioinnilla voi katsoa olleen merkittävä vaikutus. FinnWellin rakennetta muutettiin siten, että rahoitus kohdistui hyvinvointia tukeviin hankkeisiin. Ohjelmassa ei enää panostettu alan rakenteellisiin seikkoihin. FinnWellin rinnalle ja jatkoksi alettiin valmistella uutta ohjelmaa,

joka sittemmin sai nimen Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä. Sitä rakennettiin luonteeltaan voimakkaammin verkosto-ohjelman luonteiseksi.

Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä -ohjelma (SOTE, 2008–2015) on kumppanuusohjelma, jossa Tekes toteuttaa hallitusohjelman sekä sosiaali- ja terveysministeriön linjauksia ja tavoitteita sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kehittämiseksi. Ohjelman tavoitteena on uudistaa julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevaa sosiaali- ja terveyspalvelutuotantoa, edistää palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta sekä edistää yritysten liiketoimintamahdollisuuksia alalla. Tavoitteisiin pyritään pääsemään kehittämällä palvelujärjestelmää uudistavia, asiakaslähtöisiä yhteistyö- ja toimintamalleja. Uudistaminen tapahtuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä.

Kun FinnWell oli päättymässä ja sen loppuarviointia alettiin suunnitella, oli väliarviointi syytä ottaa painokkaasti huomioon. Tekesin asemoitumista ja strategiaa koskevat seikat oli tyhjentävästi käyty läpi väliarvioinnin yhteydessä, ja niihin tiedettiin jo reagoidun, osin myös uuden SOTE-ohjelman toimin. Näin loppuarvioinnissa suuntauduttiin katsomaan tuloksia. Oman mielenkiintonsa kohteeksi tuli iWell-ohjelma, joka toimi erilaisessa ympäristössä ja eri pelisäännöin kuin FinnWell.

Verrattuna aiempiin arviointihankintoihin entistä enemmän painoa asetettiin johtopäätöksille ja suosituksille. Arvioinnin tarjouspyyntö rakennettiin niiden ympärille, millä pyrittiin korostamaan tulosten hyödyntämisen näkökulmaa. Rakenne tehtiin samankaltaiseksi kuin muissa vuoden 2009 aikana toteutettavissa arvioinneissa. Tähän syynä oli tarve löytää parempaa vertailukelpoisuutta arviointien kesken, mikä helposti jää toteutumatta, jos arvioinnin tavoitteet muuttuvat jatkuvasti.

Johtopäätöksiä ja suosituksia koskeva osuus jaettiin kolmeen osaan:

- Alan tutkimus-, kehitys-, ja innovaatio toiminnalle: Miten alan tutkimus-, kehitys- ja innovaatio toimintaa voitaisiin kehittää jatkossa? Mikä on tulevaisuudessa huippuosaamisen keskittymien (SHOK) ja osaamiskeskusten (OSKE) rooli? Mitkä kansainväliset ohjelmat ja aloitteet ovat alan kannalta merkityksellisimpiä ja kuinka niihin voitaisiin enemmän vaikuttaa?
- Tekesille: Mitä konkreettisia ja toimivia hyviä käytäntöjä on tunnistettavissa ohjelmajärjestelmien ja ohjelmatoiminnan kehittämiseen? Mitä suo-

situksia on Tekesin rahoitusinstrumenttien, sisältölinjausten ja strategian kehittämiseen?

- Innovaatiopolitiikalle: Miten kansallisen innovaatiostrategian suositukset tulisi huomioida? Mitä muita toimenpiteitä innovaatiopolitiikassa on tarpeen vaikuttavuuden parantamiseksi Tekesin toimien ohella?

Tämän lisäksi oli vielä tarkentavia kysymyksiä ohjelmien tuloksista ja odotettavissa olevista vaikutuksista.

Arviointihankkeesta järjestettiin tarjouskilpailu, johon tehdyistä tarjouksista valittiin tekijäksi PricewaterhouseCoopers. Arviointi rakentui tuttuun tapaan dokumenttianalyysin, haastattelujen, kyselyn ja työpajan pohjalle. Mainittakoon, että vastausprosentti kyselyssä on vain 24 %, mikä on kuitenkin tämän päivän mittapuulla kohtuullinen.

Raportissa todetaan, että FinnWell-ohjelma on arvioinnin perusteella ollut onnistunut strategisen tason interventio ja piristysruiske hyvinvoinnin ja terveydenhuollon toimijakenttään. Ohjelman tuloksista ja vaikutuksesta ei ole kuitenkaan vielä tunnistettavissa kansallisia läpimurtoja, joiden perusteella voitaisiin todentaa asiakaslähtöisyyden lisääntyneen merkittävästi terveydenhuollon järjestelmätasolla. FinnWell-ohjelman väliarviointi ja sen pohjalta tehdyt isot strategiset linjavedot ovat osoitus oikeanlaisesta ohjelmajohtamisesta sekä tähän liittyvästä strategisesta ketteryydestä. Ohjelmatoiminta ja sen painopisteet ovat muuttuneet iWell-ohjelman laitekeskeisyydestä FinnWell-ohjelman prosessinäkökulmaan ja siitä kohti SOTE-ohjelman systeemitasoa. (ks. Saarinen et al. 2009)

3.4.2 Arvioinnin kehittämistä innovaatiotutkimuksena

Arviointihankinnat ovat tuoneet mukanaan julkisten hankintojen kilpailutuksen edellyttämät piirteet arvioinnin suoritukseen. Tämä tarkoittaa muun muassa täsmällisiä suunnitelmia, arviointikokemuksen ja osaamisen tarkkaa kuvausta ja tarjousasiakirjojen julkisuutta.

Arvioinnin ostamiseen hankintoina suhtaudutaan positiivisesti. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa todetaan, että arviointihankkeiden kilpailuttamisella on ollut positiivisia vaikutuksia sekä arviointitoiminnan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen että arviointiosaamisen paranemiseen. Arviointien tilaamisen ja toteutuksen asiantuntemus näyttää tapausanalyysien valossa hyvältä. Arvioin-

tien toteutuksen (tiedonhankinta ja analyysi) ja raportoinnin laadussa ei tapaustarkastelujen perusteella myöskään ole tiedon hyödynnettävyyttä heikentäviä merkittäviä ongelmia. (VTV 2008)

Toisessa tutkimuksessa todetaan kilpailutuksesta seuraavasti: Se, mitä kilpailutus varmistaa, on laatua markkinaehtoisessa mielessä joko siten, että tietty arviointien vakiolaatu saavutetaan minimikustannuksin tai siten, että tietyillä kustannuksilla on mahdollista tilata mahdollisimman laadukas arviointi. Kilpailutuksen laadunvarmistus riippuu keskeisesti tilaajatahon tilaamisosaamisesta ja sen lisäksi sen arviointiosaamisesta sisältökysymyksiä myöten. (Ahonen et al. 2009)

Kun arviointia tehdään toimeksiantona pitkälle suunniteltujen tavoitteiden mukaan ja määrämuotoiseen suuntaan, niiden kokeilevuus ja tutkimuksellisuus vähenee. Tästä haittapuolena on se, että liikkumavaraa tutkimusartikkeleille ei arviointihankkeen puitteissa jää. Aiemmin toteutetut arviointitutkimukset olivat varsin tuotteliaita julkaisujen suhteen.

Myös Ahonen et al. kiinnittää asiaan huomiota. Heidän mukaansa olisikin suotavaa, että arvioijat käyttävät arvioinneissa kertynyttä aineistoa laatiakseen tieteellistä tutkimusta, jonka tulokset julkaistaan laadultaan varmennetuilla areenoilla eli refereemennettelyä käyttävissä tieteellisissä aikakausjulkaisuissa. (Ahonen et al. 2009). Arviointihankintojen rinnalle tarvittaisiin siten myös tutkimuksellista otetta arviointien kehittämiseen.

Tekesissä tämä on nähty innovaatiotutkimuksen ja arvioinnin välisenä vuorovaikutuksena. Tekes on rahoittanut teknologian ja innovaatioiden tutkimusta 1990-luvun alusta lähtien. Teknologian tutkimuksen ohjelma toteutettiin 1997–2001 ja sitä seurasi 2001–2005 toteutettu ProACT-ohjelma. Näiden avulla tutkittiin monitieteisesti teknologia- ja innovaatioprosesseja ja -politiikkaa. (Pesonen 2006)

Vuonna 2008 käynnistettiin haku hankkeille, jotka kohdistuvat innovaatiotoiminnan ilmiöiden tunnistamiseen. Kuten edellä kuvattiin, Suomessa on vähitellen siirrytty teknologiapolitiikasta laajalaiseen innovaatiopolitiikkaan, mikä on heijastunut myös Tekesin ohjelmiin. Yhdeksi haun osaluokaksi valittiin arvioinnin ja ennakoinnin kehittäminen. Sen tavoitteeksi asetettiin kehittää arviointitoimintaa ja ennakoittoa sekä teoreettisesti, menetelmällisesti että osana strategiaprosesseja. Laajentuvaa innovaatiokäsitettä ja innovaatiopolitiikan horisontaalisuutta haluttiin tutkia ar-

viointi- ja ennakoitintoiminnan kannalta ja huomioida innovaatiotoiminnan muutokset arviointi- ja ennakoitimenetelmien kehittämisessä.

Haku tuotti muun muassa kaksi hanketta, joissa tutkitaan strategisen huippuosaamisen keskittymien (SHOK) ohjausta sekä yhden ohjelmien arviointitutkimuksen: Kehittävä vaikuttavuusarviointi (Forias), joka on yksityiskohtaisemmin kuvattu tämän lehden toisessa artikkelissa. Foriaksessa on erityisesti kyse siitä, että tarvitaan hyviä eväitä uusien laajojen kumppanuusohjelman toteutuksessa, seurannassa ja arvioinnissa. Kohteina ovat yllä mainittu SHOK-ohjelma ja Rakennetun ympäristön ohjelma. SHOK-ohjauksen tutkimushankkeilla on taas yhteys arviointitoiminnan tulevaan haasteeseen eli miten keskittymiä tullaan jatkossa arvioimaan.

3.5. Meta-arviointia arviointiprosessista ja -toiminnasta

Arviointitoiminnan kehittämistä varten on tarpeen saada palautetta eri suunnista. Eräs palautemekanismi voidaan toteuttaa Vedungin esittelemällä tavalla meta-arvioinnin muodossa. Seuraavaan on koottu eräitä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan arviointiin liittyviä meta-arviointeja.

Tekes, Akatemia ja muut tutkimus- ja kehitystoiminnan arvioinnissa mukana olleet tahot olivat valtioneulouden tarkastusviraston tarkastuksen kohteena 2007. Tarkastuksen näkökulma oli, millainen mahdollisuus päätöksentekijöillä on olemassa olevien arviointikäytäntöjen pohjalta vastuullistaa toimijoita näille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. (VTV 2008)

VTV:n mukaan julkisen hallinnon uudistaminen on voimakkaasti mukana arvioinnissa. Tilivelvollisuuden korostaminen on ajavana voimana, jolla lisätään tietoa siitä, onko rahat käytetty parhaalla mahdollisella tavalla. Tutkimus- ja kehitystyössä tiedon tuottaminen on tärkeää, koska lopputulokseen liittyy epävarmuutta, ja syytä ymmärtää ilmiötä paremmin, mikä onnistuu ja mistä syystä. Vastuullistavaa arviointia vierastetaan, koska vaikutukset ovat välillisiä ja toteutuvat pitkällä aikajänteellä ja huomio kiinnittyy virheiden välttämiseen. Arviointiraportit eivät yleensä ole kriittisiä, mikä heijastanee tutkimus- ja kehitystyön ymmärrystä. Kyse on riskipitoisesta toiminnasta, jossa tuloksia ei aina etukäteen voi taata. Toimialalla tyypillisen ajattelutavan mukaan arviointiin on suunnattava pikemmin-

kin uusia vaatimuksia yhteiskunnan kehityksen ja tulevan toiminnan ennakoimisesta ja kehittämisestä kuin vastuita tähänastisesta toiminnasta. Tämä ilmenee myös vastuullistavan arviointitiedon kysynnän vähäisyytenä.

Raportti toteaa, että ohjelma-arviointien roolina ei niinkään pidetä ohjelmien vaikuttavuuden varmistamista kuin uusien näkökulmien ja kehittämisideoiden tuottamista ohjelmatoimintaan. Arviointituloksille on tietoisesti etsitty asiakasta ja sellainen on löytynyt erityisesti ohjelmatoiminnan lisäarvopalvelujen kehittäjistä ja ohjelman osallistuneista. Nykyinen toimintamalli tuo mukanaan sen, että ohjelman toteutukseen osallistuvat arviointiin. Tämän katsotaan vähentävän riippumattomuutta ja vähentävän vastuullistamista. Positiivista palautetta tuli arviointitoiminnan kehittämisestä, monipuolistamisesta ja systematisoinnista, minkä todettiin saaneen myös kansainvälistä tunnustusta. Tekesin vaikuttavuusarviointi tekee jatkuvasti konseptien kehittämistyötä, mikä toisaalta voi parantaa arviointitoiminnan relevanssia joissakin valmisteluprosesseissa (kuten ennakointi), mutta samalla vähentää jatkuvuutta näkökulmien ja mallien käytössä ja tiedon kumuloitumista. Arviointikysymykset ja arviointiprosessi suunnitellaan niin, että se tuottaisi tietoja, ideoita ja ehdotuksia ohjelman toteuttajien käyttöön ohjelman päättyessä ja mietittäessä vielä mahdollisia jatkotoimia. Toisaalta ohjelmien hallintaa ja toimintatapoja koskevat ehdotukset voidaan hyödyntää myös tulevia ohjelmajärjestelmien suunniteltaessa. Lähtökohtana on kehittävä ja osallistuva arviointiprosessi. (VTV 2008)

Ahonen, Tala ja Hämäläinen ovat selvittäneet politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmiä ja toimintatapoja tuoreessa tutkimuksessaan. Tässä tutkimuksessa on laajempi näkökulma, joka huomioi myös muun arvioinnin kuin vastuullistamisen.

Tässä raportissa todetaan Tekesistä seuraavaa:

- Tekes itsessään on ollut useiden, mukaan lukien kansainvälisten arviointien kohteena
- Tekes on itse kehittämistarkoituksessa arvioituttanut omat käytäntönsä ja niiden vaikuttavuuden
- Tekes on maamme tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen politiikan EU-lähtöisten ja muiden kansainvälisten kytkeiden johdosta monin tavoin kansainvälisesti kytketty myös arvioinneissaan
- Tekesin toteuttama sen harjoittamaa toimin-

taa yleisesti tai kohdennetummin pohjustava arviointitoiminta on kaiken kaikkiaan erittäin laajaa ja erityytynyttä

- Työ- ja elinkeinoministeriön vastuualueella teknologiapolitiikan politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi on ilmeisen vankka Tekesin toiminnan ja osin myös VTT:llä olevan kapasiteetin ansiosta
- Tekes tulee kysymykseen vertailuarvioinnin perusyksikkönä eli benchmarkina ajatellen tutkimuksen tyyppisen toiminnan politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä muuallakin kuin Tekesin omalla tai sen omimmilla vastuualueilla. (Ahonen et al. 2009)

Valovirta ja Hjelt ovat tarkastelleet ja analysoineet laajasti innovaatio- ja teknologiapolitiikan ennakointi- ja arviointitoimintaa. Heidän mukaansa suuri osa arviointityöstä ja konkreettisesta tiedon hyödyntämisestä tapahtuu Tekesin piirissä. Tekes tilaa ja organisoii Tekesin toimenpiteitä (mm. teknologiaohjelmia) koskevia arviointeja suhteellisen vakiintuneen toimintamallin mukaisesti. Tekes myös teettää, tekee ja kokoaa yhteen tietoa julkisen t&k-rahoituksen vaikuttavuustutkimuksista, millä pyritään suoranaisesti hyödyttämään teknologiapolitiikan strategista kehittämistä. Erityisesti teknologiapolitiikan toimenpiteiden painottuminen ohjelmallisiin rakenteisiin tarjoaa otollisen maaperän täsmälliselle arviointityöskentelylle. Ohjelmien ja niiden osana toimivien hankkeiden arviointi on arviointitoiminnalle ja -menetelmille toimiva ympäristö, missä toimenpiteiden vaikutuksiin päästään pureutumaan kohtuullisen tarkasti. Innovaatio- ja teknologiapolitiikan arviointeja tehdään hyvin monipuolisesti eri toiminnan tasoilla:

- Policy-arviointi / strateginen arviointi, joka voi kohdistua esimerkiksi organisaatioihin tai koko innovaatiojärjestelmään, kansallisiin strategioihin tai hallinnonalan laajoihin ohjelmiin ja linjauksiin
- Ohjelma- ja toimenpidetason arviointi, jossa tarkastellaan yksittäistä ohjelmaa tai toimenpidetason kokonaisuutta
- Hanketason arviointi, jossa analysoidaan yksittäisen, tarkasti kohdennetun hankkeen tai yksittäisen toimenpiteen toimivuutta ja vaikutuksia
- Vaikuttavuusarviointi, joka kohdistuu kaikkien edellä mainittujen tasojen osalta täsmällisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen analysointiin. Vaikuttavuusarvioinnilla viitataan tässä niin tulosten, tuotosten, vaikutusten kuin vaikuttavuuden analysointiin. (Valovirta & Hjelt 2005)

3.6. Päätelmiä arviointitoiminnan ja tilaajaosaamisen kehityksestä Tekesissä

Edellä esitetyt kolme julkaisua kuvaavat hyvin Tekesin arviointitoiminnan asemoitumista. Tekesissä arviointia on rakennettu monella tasolla. Ohjelmaarviointien rinnalla on tehty hanketason ja vaikuttavuuden arviointia sekä osallistuttu tiiviisti innovaatiopolitiikan arviointeihin. Vaikuttavuusarviointiyksikön toimintakenttä on varsin laaja, sillä se sisältää myös innovaatiotutkimuksen, ennakoinnin ja strategisen tiedontuotannon. Toimintaa on voitu kehittää suhteellisen itsenäisesti, erityistä normiohjausta tai lainsäädäntöön pohjautuvaa sääntelyä ei ole ollut. Toisaalta ohjelmien arviointitoiminta on rajattu Tekesin rahoittamiin ohjelmiin, eikä sille ole annettu laajempaa mandaattia ns. konsernitasolla tai innovaatiopolitiikassa.

Ohjelma-arviointien kehitys on asemoitavissa taulukon 1 viitekehykseen. 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa ohjelma-arviointi oli konsultointia ohjelmajohtajille tai osa ohjelmaprosessia ja ohjelman palautemekanismeja. Ohjelmat itse olivat vastuussa arvioijien kutsumisesta ja arvioinnin toteutuksesta. Pääpaino oli ohjelman sisäisessä operatiivisessa kehittämisessä.

Seuraavassa vaiheessa, noin vuodesta 1994 vuoteen 1999 painotus oli tiilivelvollisuudessa. Arviointien pääsisältönä oli kehitetyn teknologian laatu ja taso. Toteutustapana oli vertaisarviointi, jolloin toimialan tai teollisuuden ja tutkimuksen edustajat suorittivat arvioinnin. Arviointien tilaajana toimivat edelleen Tekesin ohjelmat, joten tiilivelvollisuusnäkökulma ei ollut puhdasoppinen.

Vuoden 2000 alussa Tekesiin perustettiin arviointiyksikkö. Arvioinnille nimettiin oma vastuuhenkilönsä, joka suunnittelee ja ohjaa kaikki ohjelma-arvioinnit toimialasta riippumatta. Hän toimi tapauksesta riippuen joko tilaajana tai tutkimusaloitteen tekijänä, jolloin toteutussuunnitelmasta vastasi tutkimusryhmä. Yksikön laajan toiminta-alueen myötä arviointiin tuli tutkimuksellista näkökulmaa ja arviointia pyrittiin kytkemään vaikuttavuusmalleihin ja ohjelmateorioihin. Arvioitavana asioina alkoivat korostua ohjelmatoiminnan logiikka ja vaikuttavuus ja huomiota painotettiin tiedon tuottamiseen. Painotus oli ilmiöiden tunnistamisessa ja oppimisprosessissa.

Vuodesta 2006 alkaen Tekesin organisaatiomuutokset ja julkisten hankintojen kehitys painottivat työnjaon eriytymistä. Tekesissä on suunnattu arviointitoimintaa entistä enemmän osallistuvaan

ja ohjelmatoiminnan ja -salkun strategisen kehittämisen suuntaan. Arvioinneille on haettu sekä sisäisiä että ulkoisia käyttäjiä. On pidetty tärkeänä saada tiedon käyttäjät mukaan seuraamaan ja osallistumaan tulosten käyttöönottoon. Arvioinnin tilaajana toimii edelleen arvioinnin vastuuhenkilö. Lisäksi rahoitetaan rinnalla joitakin arvioinnin tutkimusprojekteja, joiden aloite on lähtenyt tutkijoilta.

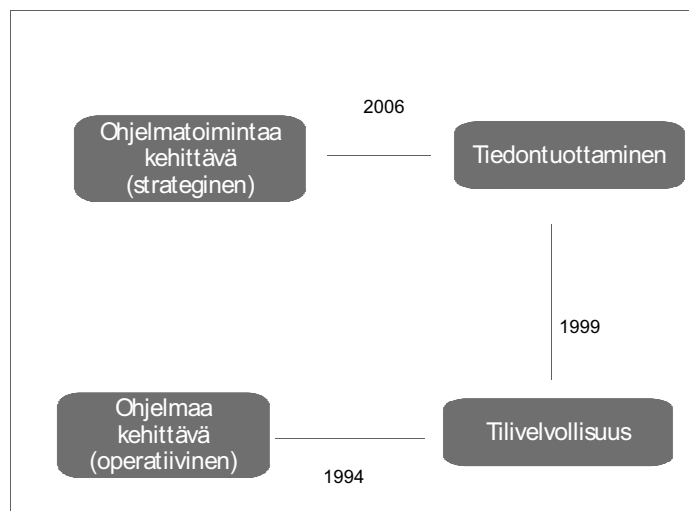
Tilaaminen on Tekesissä eritytetty hyödyntämisestä, mutta kehittävä arvioinnin luonteen mukaisesti sen huomiointi on oleellinen osa arviointihankintojen suunnittelua. Vaikka hyödyntäminen on rajattu tämän artikkelin ulkopuolelle, voi todeta, että arviointitiedon hyödyntämistä on kasvavassa määrin pyritty edistämään. Arviointiraportit julkaistaan, ne esitellään erilaisissa seminaareissa ja kaikista kiteytetään keskeiset viestit sekä Tekesille ja ohjelmaprosessille että laajemmin hyödynnettäväksi. Haasteellista kuitenkin on, miten yksittäisistä arviointihankkeista saadaan syntetisoitua tietoa instrumenttien toimivuudesta ja valintojen onnistumisesta. Ohjelma-arviointi on vain yksi tietolähde monien muiden joukossa, joten sen hyödyntämiseen liittyy usein ehkä liiankin suuria odotuksia.

Arviointien eri sukupolvet ovat edellyttäneet osittain erilaista tilaajaosaamista. Ensimmäinen ja toinen sukupolvi toteutettiin ohjelmien toimesta ja tilaamisosaaminen edellytti alan substanssiasiantuntijoiden tunnistamista. Arvioinnit hankittiin ohjelmien koordinoitubudjetista, niiden suunnittelu oli epämuodollisempaa ja siinä oli paljon liikkuma-

vara. Kolmannen sukupolven arvioinneissa oli vahva kytkentä innovaatiotutkimusosaajiin. Hankkeissa voitiin tehdä kokeiluja ja toteuttaa niitä tutkimuksellisempina. Tilaajaosaaminen oli intuitiota, ideointia ja inspirointia. Huonojakin puolia toki oli, ohjaus ja ohjelmassa mukana olleiden osallistuminen jäi yleensä vähäiseksi ja tutkimushankkeet saattoivat venyä ja lopputulos saattoi poiketa paljon ennalta odotetusta.

Tilaajaosaaminen neljännen sukupolven hankinnoissa on toisenlaista: pitää olla tarkkuutta, tasa-puolisuutta ja tehokkuutta. Hankinnan suunnittelussa on pyrittävä mahdollisimman pitkälle määrittelemään ne kysymykset, joihin halutaan vastaus. Itse asiassa arvioinnin tilaajana joskus tuntuu siltä, että työ annetaan pois, kun mielenkiintoinen osuus alkaisi. Roolien eriytyminen tarkoittaa sitä, että toteuttaja on vastuussa osaamisestaan ja menetelmien ja työkalujen kehittämisestä. Tilaaja voi tukea tätä suunnittelemalla haasteellisia arviointeja. Hankinnoissa valinta kohdistuu kokonaistaloudellisesti edullisempaan tarjoukseen, jossa huomioidaan hinnan lisäksi arviointiryhmän osaaminen ja suunnitelman laatu.

Mielenkiintoinen seikka on se, että Tekesin ohjelma-arviointitoiminnan murroskohdat osuvat samoihin aikoihin, kuin Tekesin ja ohjelmatoiminnan eli vuosiin 1999 ja 2006 (ks. Valtakari et al 2007). Näinä vuosina arviointitoiminnan painotus muuttui ensin tilivelvollisuudesta tiedon tuottamiseen ja sitten strategiseen kehittämiseen (kuva 1).



Kuva 1. Tekesin ohjelma-arviointitoiminnan sukupolvet

Tämän tarkastelun perusteella näyttää siltä, että muutokset toimintaympäristössä ovat aikaansaaneet arviointitoiminnan kriittisen uudelleentarkastelun tarpeen. Arviointitoiminta on ollut reaktiivista, ja murroskohdat ovat ratkaisevalla tavalla muokanneet sitä, vaikkakin muutoksen keskellä tätä on ollut vaikea huomata.

On vaikea sanoa, mikä on oikea tasapaino eri arviointimuotojen kesken. Kaikilla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa ja niiden välillä on selvästäkin vahvoja jännitteitä. Ehkä tilaajan roolin parempi ymmärtäminen auttaa hahmottamaan eroja. Ohjelman kehittäminen on luonteeltaan ohjelman itsensä tehtävää. Ohjelmien väliarvioinnit vastaavat tähän tarpeeseen. Ohjelmatoiminnan kehittäminen on viime aikoina ollut Tekesin ohjelma-arvioinnin fokuksessa, kun tiedon ensisijaisena käyttäjänä on ohjelmaprosessi. Tiedontuottaminen on puolestaan eriytynyt tutkimusprojekteiksi, joita rahoitetaan vaikuttavuusarviointiyksikön innovaatiotutkimuksena. Sen sijaan Tekesin arvioinneissa ei ole nyt juurikaan tilivelvollisuusarvioinnin elementtejä. On jossain määrin kyseenalaista, kuinka uskottavaa olisi tilivelvollisuuden arviointi organisaation itsensä tuottamana. Sen tulisi olla täysin riippumaton. Voisiko sisäinen tai ulkoinen tarkastustoiminta vastata tilivelvollisuuden haasteeseen?

Avoimeksi kysymykseksi jää, olisiko muita Tekesin ulkopuolisia toimijoita, jotka voisivat tarttua tilivelvollisuuden arviointiin innovaatiotoiminnassa? Voisiko korkeakoulujen arviointineuvoston toimintaa kehittää tähän suuntaan, kuten innovaatioympäristön arviointi ehdottaa? (ks. Veugelers et al. 2009)

Tulevaisuudessa ohjelmatoiminta tulee kokemaan muutoksia, sillä uudet strategisen huippuosaamisen keskittymät ovat aloittaneet toimintansa. Keskittymiä on perustettu kuusi, ja niiden ensimmäiset tutkimusohjelmat on käynnistetty. On arvioitu, että noin kolmen – neljän vuoden kuluessa Tekesin ohjelmiin kohdistuu puolet siitä rahoituksesta, mitä tällä hetkellä ja ohjelmien lukumäärä putoaa kymmeneen nykyisestä 25:stä. Keskittymät ovat Tekesistä riippumattomia osakeyhtiöitä, jotka laativat oman tutkimusstrategiansa ja hankkivat eri tahoilta rahoituksen ohjelmiinsa. Keskittymien ohjelmat eivät siten ole Tekesin ohjauksessa ja arvioinnin kohteena samalla tavoin kuin Tekesin omat ohjelmat.

Keskittymätoiminnasta tehtiin syksyllä 2009 itsearviointikysely. Siinä pyydettiin SHOK-toiminnan johtoryhmältä ja keskittymien avainhenkilöiltä kan-

nanottoa sekä keskittymien ohjelmien, keskittymien itsensä että koko SHOK-toiminnan tulevasta arvioinnista. Arvioinnin suhteen saatiin runsaasti toisistaan poikkeavia ehdotuksia. Vastauksissa korostetaan kuitenkin sitä, että ohjelmilla täytyy olla työrauhaa ja aikaa saavuttaa tuloksia ennen arviointia. Ohjelmien osalta väliarviointia ehdotetaan, kun käynnistämisestä on kulunut 2–4 vuotta. Keskittymiä ehdotetaan arvioitavaksi 4–6 vuotta käynnistämisen jälkeen. Koko SHOK-toiminnan osalta arviointi olisi seuraavan kerran ajankohtaista, kun toiminta on saavuttanut täyden laajuutensa. (Pesonen 2009)

Pohdinnan arvoista on, mikä rooli Tekesin ohjelma-arvioinnilla on strategisen huippuosaamisen keskittymien arvioinnissa. Tämä on nähtävästi seuraava murroskohta, jolloin Tekesissä muotoutuu viidennen sukupolven arviointikäytäntö.

4. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Artikkelissa on tarkasteltu ja asemoitu tilaajan näkökulmasta Tekesin ohjelma-arviointitoimintaa 20 vuoden ajalta. Kehityksessä on havaittavissa murroskohtia, jolloin ohjelma-arvioinnin asema on muuttunut merkittävästi. Ensimmäinen sukupolvi oli ohjelman operatiivinen kehittäminen. Tätä seurasi tilivelvollisuus ja sitten tiedon tuottaminen. Neljäs sukupolvi on myös kehittävä, mutta ei yksittäisen ohjelman vaan ohjelmaprosessin strategisella tasolla.

Ohjelmatoiminnan arvioinnissa tuleva viides sukupolvi on todennäköisimmin vaihe, jossa arvioinnin kohteena ovat strategisten huippuosaamisen keskittymien ohjelmat. Tämä edellyttää oletettavasti arviointitoiminnalta taas uudenlaista otetta.

Tilaamisosaaminen on avainasemassa arviointitoiminnan tulevan kehittymisen kannalta. On syytä pitää kirkaana mielessä, mitä arvioinneilla kulloinkin tavoitellaan: tilivelvollisuutta, tiedontuottamista vai kehittämistä. Tämä määrittää sen, kenen rooliin arvioinnin tilaaminen kuuluu ja minkä tyyppinen osaaminen ja ote on tarpeen. Tarvitaanko esimerkiksi intuitiota, ideointia ja inspirointia vai tarkkuutta, tasapuolisuutta ja tehokkuutta? Ensin mainittu koskee soveltavaa arviointitutkimusta, kuten ilmiöiden tunnistaminen ja arviointimenetelmien kehittäminen, kun taas jälkimmäinen koskee arviointien tilaamista hankintana.

Tilajalla on selvästi oma poikkeava roolinsa ver-

rattuna arviointien toteuttajiin ja hyödyntäjiin. Arvioinnin toteuttajat ovat vastuussa arviointiteorioiden ja menetelmien hallinnasta ja hyödyntäjät puolestaan eri kehitysimpulssien käytöstä toiminnan kehittämiseen. Tilaajan roolina on parhaimmillaan luoda mahdollisimman hyvät edellytykset sekä toteuttajille että hyödyntäjille. Kehittävän arvioinnin puitteissa tätä voitaneen kutsua kehityskumppanuudeksi.

Tilivelvollisuuden arviointiin liittyy paljon vielä ratkaisemattomia kysymyksiä. Arviointitoiminnan tutkimukselle ja analysoinnille onkin selkeästi tarvetta. Myös arviointiosaamiseen kohdistuu vaatimuksia, mikä näyttäisi edellyttävän myös arviointikoulutuksen entistä määrätietoisempaa kehittämistä. Tätä hankaloittaa tosin arvioinnin monialaisuus ja käytännönläheisyys, jolloin ei hevillä löydy omaa tieteenalaa ja professuuria toteuttamaan esimerkiksi arvioinnin maisterikoulutusta tai tohtorikoulua.³

VIITTEET

¹ Artikkelin kirjoittaja vastaa Tekesissä ohjelma-arviointien suunnittelusta, tilaamisesta ja toteuttamisesta. Esitettävät näkemykset ovat kirjoittajan eivätkä edusta Tekesin kantaa.

² Myös Tekesissä kehitettiin 90-luvulla arvioinnin ohjeistusta tilaajan tueksi. Tähän palataan tarkemmin luvussa 3.2.

³ Kirjoittaja esittää kiitoksensa Ville Valovirrälle, Markus Koskenlinnalle ja kahdelle refereeelle kommentoinnista.

LÄHTEET

- Ahonen P, Tala J, Hämäläinen K. Poliittikkatoiminen vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Sektoritutkimuksen neuvotelukunta 8/2009. Helsinki 2009
- Arnold E. How meta-evaluation helps us understand the effects of the framework programmes. Esitys Eufordia Conference. Prague, 25.2.2009
- Arnold E, Luukkonen T, Joerg L, Oksanen J, Thuriaux B, Whitehouse S. Evaluation of Finnish R&D Programmes in the Field of Electronics and Telecommunications. Tekesin teknologiaohjelmaraaportteja 2/2002. Helsinki 2002
- Berg P, Lindberg R. Teknologiaohjelmien arviointi ja ohjaus. Tekesin ohjelmaraportteja 15/97. Helsinki 1997
- Chelimsky E. The coming transformations in evaluation. Julkaisussa Chelimsky E, Shadish W (eds.). Evaluation for the 21st century. A handbook. Thousand Oaks: Sage Publications 1997
- Chen H. Practical Program Evaluation., Thousand Oaks, Sage Publications 2005.
- Clarke A, Dawson R. Evaluation research: An introduction to principles, methods and practice. London Sage 1999
- Euroopan Unioni. EC Impact assessment guidelines, SEC(2009)92. Brussels 2009
- Euroopan Unioni. Evaluating EU Activities A practical guide for the comission services. Brussels 2004
- Fetterman D. Foundations of Empowerment Evaluation, Sage Publications, Thousand Oaks 2001
- Fisch P. FP6 Ex-Post Evaluation. Esitys Eufordia Conference. Prague, 25.2.2009
- Georghiou L. Evaluation in the balance: Matching methods and policy needs. Esitys Evaluation conference, Brussels, 10.–12.11 2001
- Georghiou L, Rigby J, Cameron H (eds.). Assessing the Socio-Economic Impacts of the Framework Programme. Brussels 2002
- Georghiou L, Roessner D. Evaluating technology programs: tools and methods. Research Policy 29: 657–678. 2000
- Gustafsson R, Ahola E, Ilmola L, Kuusinen J, Pesonen P. Uuden sukupolven teknologiaohjelmia etsimässä, Tekes katsauksia 135/2003, Helsinki 2003.
- Guy, K. Assessing RTD program portfolios in the European Union. Julkaisussa Shapira P, Kuhlmann S (eds.) Learning from science and technology policy evaluation. Edgar Elgar 2003
- Hildén M. Laajojen kansallisten ohjelmien vaikutusten etukäteisarviointi – kokemuksia ympäristöarvioinneista. Hallinnon tutkimus 25(2007) 4, s.72–81
- Hjelt M, Vanhanen J, Raivio T. Rakenteiden uudistuminen – teknologiaohjelmat taustatukena ja muutoksen veturina. iWELL-, Puuenergia-, Rembrand- ja Uusi teollinen toimintatapa (UTT)-ohjelmien loppuarviointi. Arviointiraportti. Teknologiaohjelmaraaportti 12/2004. Helsinki 2004
- Kaakinen J. Arvioinnin paikka. Arvioitsija intressien ristipaineessa. Hallinnon tutkimus 23 (2004): 2, s. 94–99. Kauppa- ja teollisuusministeriö. The Technology Development Center of Finland, Tekes. International evaluation. Helsinki 1995
- Kauppi H. Kuka tarvitsee arviointia, mihin? – Arvioinnin ristiriitaiset pyrkimykset. Hallinnon tutkimus 23 (2004): 2, s. 73–85.
- Kuhlmann S. Evaluation as a source of strategic intelligence. Julkaisussa Shapira P, Kuhlmann S (eds.) Learning from science and technology policy evaluation. Edgar Elgar 2003
- Kuitunen S, Haila K. Terveys-, elinkeino-, ja innovaatiopolitiikan rajapinnoilla. FinnWellin ja Tekesin asemoitumisen arviointi. Tekesin teknologiaohjelmaraaportteja 8/2007. Helsinki 2007
- Kuitunen S, Haila K, Kauppinen I, Syrjänen M, Vanha-

- nen J, Ahonen P, Tuomi I, Kettunen P, Paavola T. Finns in the EU 6th Framework Programme. Tekesin ohjelmaraportteja 6/2008. Helsinki 2008
- Kuntaliitto. Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille. Helsinki 2006
- Lemola T, Siivonen T. Teknologiaohjelmien arviointi. Tietotekniikan kehittämissuohjelman väliarviointi. Tekesin raportti 14/88. Helsinki 1988.
- Mark M, Henry G, Julnes G. Evaluation. An integrated framework for understanding, guiding, and improving public and nonprofit policies and programs. San Francisco. Jossey-Bass, Wiley 2000
- Murto E, Niemelä M, Laamanen T. Altavastaajasta ykköskenttään – Suomen teknologiapolitiikan ja sen toimijaorganisaatioiden kehitysvaiheita 1960-luvulta nykypäivään. Edita Helsinki 2007
- Oksanen J. Research Evaluation in Finland. Practices and experiences, past and present. VTT working papers 51/00. Espoo 2000
- Paasio P. Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. Hallinnon tutkimus 24(2006): 3, s. 92–107.
- Patton M. Utilization-focused evaluation. The new century text. Third printing. Thousand Oaks. Sage Publications 1997
- Pawson R, Tilley N. Realistic Evaluation. London, Sage 1997
- Pesonen P. Teknologiaohjelmat 1998. Tekesin sisäinen raportti 1998
- Pesonen P. Uutta tietoa ja osaamista innovaatiopolitiikkaan. Teknologiaohjelmaraportti 5/2006. Helsinki 2006
- Pesonen P. Strategisen huippuosaamisen keskittymä (SHOK) -toiminnan itsearviointikysely 2009. Tekes 2009.
- Pietilä M, Tuloksia vai toiminta. Selvitys virastojen ja laitosten toimintakertomusten tuloksellisuuden kuvauksista. Valtiokonttori 2008.
- Pihlajamaa J, Nummi J, Berg P. Analyysi Tekesin teknologiaohjelmien arvioinneista. Sisäinen raportti 1998.
- Raivio T, Syrjänen M, Halonen M. Tekes elektroniikan moottorina. Tekesin elektroniikka-alan ohjelmatoiminnan arviointi. Teknologiaohjelmaraportti 14/2006. Helsinki 2006
- Rajavaara M. Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Sosiaali- ja terveydenhuollon katsauksia. Helsinki 2006
- Rip A. Societal Challenges for R&D evaluation. Julkaisussa Shapira P, Kuhlmann S (eds.). Learning from science and technology policy evaluation. Edgar Elgar 2003
- Saarinen J, Kiviniemi K, Pekkala H, Mäenpää M, Vuori J. Terveydenhuollon laitekehityksestä systeemien kehittämiseen – FinnWell- ja iWell-ohjelmien arviointi. Tekesin ohjelmaraportteja 6/2009. Helsinki 2009
- Salo A, Pahlavan K, Salmenkaita J. R&D Programmes in Electronics and Telecommunication ETX, TLX, INWITE and Teletronics. Mid-Term Evaluation. Tekesin teknologiaohjelmaraportteja 5/2000. Helsinki 2000
- Shapira P, Kuhlmann S (eds.). Learning from science and technology policy evaluation. Edgar Elgar 2003
- Suomen Akatemia. Tutkimusohjelmastrategia. Akatemian julkaisuja 2/03. Helsinki 2003
- Suomen Akatemia. Suomen tieteen tila ja taso. Akatemian julkaisuja 9/09. Helsinki 2009
- Tekes. Tekesin vaikuttavuusarvioinnin strategia. Hyväksytty Tekesin johtoryhmässä 27.3.2000. Tekes 2000
- Tekes. Innovaatioita julkiseen terveydenhuoltoon – FinnWell-ohjelman ensimmäinen väliarviointi. Arviointiraportti. Tekesin teknologiaohjelmaraportteja 3/2007. Helsinki 2007
- Tekes. Toivoa, tahtoa, tarmoa. Tekes 25 vuotta. Tekes 2008
- Tekes. Innovaatiotoiminnan vaikutukset. Tekes 2008
- Temmes M. Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta. Hallinnon tutkimus. 23 (2004):2, s. 86–93.
- Ulkoasiainministeriö. Evaluation Guidelines. Between Past and Future. Helsinki 2007
- Valovirta V, Hjelt M. Onnistumista punniten, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. Hallinnon tutkimus 23(2005): 3, s. 95–111.
- Valtakari M, Rajahonka M, Tinnilä M, Kujala A. Teknologiaohjelmien strategiatyön johtamisen arviointi. Teknologiaohjelmaraportteja 6/2007. Helsinki 2007
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. T&k-arviointitoiminta. Toiminnantarkastuskertomukset 157/2008. Helsinki 2008
- Valtiovarainministeriö. Monta tietä vaikuttavuuteen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2008. Helsinki 2008
- Vataja K. Arviointiprosessin monet roolit ja mahdollisuudet arviointiprosessin hyödyntämisessä. Hallinnon tutkimus 23(2005): 3, s. 123–130.
- Vedung E. Public policy and program evaluation. New Brunswick (N. J.): Transaction Publishers. 1997
- Veugelers, R et al. Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report. Helsinki 2009.
- Virtanen P. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita 2007
- Vuorela T. Arvioinnin tilaajan opas. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1997
- Weiss C. Evaluation. Methods for studying programs and policies. Second edition. New Jersey. Prentice Hall 1998

Kehittävän itsearvioinnin taidot, kyvykkyydet ja osaaminen

Empiirinen analyysi sosiaalitoimen työyhteisöistä

Riitta Seppänen-Järvelä & Katri Vataja

ABSTRACT

The significant meaning of competence and human resources has been recognized in the development of organizations and leadership. Competence development, governance and management have strongly emerged to the discussion on organizational learning and knowledge management. Also in the international evaluation tradition there has been an ongoing discussion on evaluation competence, capacity and capability – especially on how the capability for evaluation could be strengthened.

In this article we study evaluation capacity especially from the perspective of developmental self-evaluation. During the last decade, developmental evaluation and evaluative thinking have gained a strong presence in Finland as well as elsewhere in the field of evaluation. Our aim is to explore the competence needed for developmental evaluation by describing its dimensions and content. We acknowledge that developmentally oriented evaluations can be external, internal or at least to some extent co-operative. Our focus, however, is on internal self-evaluation. It is seldom explicitly described what the terms and conditions are for implementation of developmental evaluation and evaluative thinking, although they in many cases are worth aiming for.

In this article we describe developmental self-evaluation as an approach for evaluation and recognize it as a part of a broader field of evaluation. Based on empirical data gathered from social welfare offices we analyze the skills, capability and competence needed for developmental self-evaluation, with an emphasis on competencies for implementing developmental evaluation. The analysis produced in this article is aimed to increase understanding of evaluation and the quality of developmental evaluation in general.

JOHDANTO

Kehittävä arviointi ja arvioiva ajattelu ovat viimeisen vuosikymmenen aikana saaneet vahvan jalansijan niin Suomessa kuin laajemmin arvioinnin kentillä. Organisaatiot ovat kehittäneet arviointikäytäntöjään vastatakseen niin tilivelvollisuus- ja tehokkuusvaatimuksiin (McDonald et al. 2003) kuin myös tarpeeseen luoda työntekijöiden ammatillisen kehittymisen ja oppimisen välineitä. Hallie Preskill (2008) onkin todennut meidän olevan matkalla kohti arvioivan ajattelun ja arviointikäytäntöjen globaalia, vesiputousmaista leviämistä. Tästä kertoo myös kasvava kiinnostus ja sitoutuminen arviointiosaamisen kehittämiseen. Toisaalta on esitetty myös kriittisiä puheenvuoroja siitä, että arvioinnin arkipäiväistyminen ja läpitukenavuus näyttävät kuuluvan leimallisesti nykyiseen länsimaiseen yh-

teiskuntaan niin yksilöiden kuin instituutioiden toiminnassa (mm. Rantala & Sulkunen 2006). Puntarointiin ovat nousseet myös arvioinnin seuraamukset ja eettinen oikeutus (Atjonen 2007).

Jokseenkin vuosikymmen sitten organisaatioiden, johtamisen ja henkilöstön kehittämiseen yhteyksissä havahduttiin siihen, että osaaminen on kriittinen tekijä organisaatioiden toiminnassa. Sen kehittäminen, hallinta ja johtaminen nousivat voimalla keskusteluihin, joita käytiin muun muassa organisaation oppimisesta ja tietojohdamisesta. (ks. Kirjavainen & Laakso-Manninen 2000; Ståhle 1998.) Tällä hetkellä ymmärrys osaamisesta käsitteenä onkin huomattavasti täsmentyneempi. Eri-laisten traditioiden välillä käydään hedelmällistä vuoropuhelua (ks. Easterby-Smith & Lyles 2003) ja useita tuoreita kotimaisia tutkimuksia aiheesta on myös saatavilla (Huotari 2009; Hyrkäs 2009; Ollila 2006).

Kansainvälisessä arviointiperinteessä on jo varsin pitkään keskusteltu arvioinnin osaamisesta, kapasiteetista ja kyvykkyydestä – erityisesti siitä, kuinka arviointikyvykkyyttä voitaisiin vahvistaa (Stevenson et al. 2002). Organisaatioiden ja yhteisöjen arviointiosaamisen vahvistamisen ympärille on muodostunut oma suuntauksensa, joka pyrkii lisäämään arvioivaa kulttuuria ja organisaation kykyä toteuttaa arviointia. Se määrittelee arviointiosaamisen kehittämisen (evaluation capacity building, ECB) toiminnaksi, jossa tietoisesti luodaan ja ylläpidetään sellaisia organisatorisia prosesseja, jotka edesauttavat arvioinnin toteuttamista ja hyödyntämistä (Stockdill et al. 2002). Arviointiosaamista tarvitaan ennen kaikkea oman toiminnan arvioimiseksi, mutta myös ulkoisten arvioinnin tilaamisessa ja arvioinnin kohteena olemisessa sekä arviointitiedon hyödyntämisessä toiminnan ohjaamisessa ja päätöksenteossa.

Arvioinnin kentällä on osaaminen -termin (competence) sijaan ennemminkin käytetty suomenkieleen hieman huonosti istuvaa käsitettä kapasiteetti/kyvykkyys (evaluation capacity). Kansainvälisessä kirjallisuudessa sanapari arviointi ja osaaminen linkittyvät etupäässä arvioijan kompetenssiin (Stevahn et al. 2005; Dewey et al. 2008). Kapasiteetti-käsitteellä on vahva pohja erityisesti kehitysyhteistyössä ja kansainvälisissä organisaatioissa, kuten YK ja Maailmanpankki (Khan 1998). Löyhästi kapasiteetti viittaa ihmisten ja organisaatioiden kykyyn toimia, ratkaista ongelmia ja saavuttaa tavoitteita. Arvioinnin näkökulmasta kysymys on kyvystä tuottaa ja käyttää arviointitietoa. Käsit-

teinä kapasiteetti (capacity) ja kyvykkyys (capability) tulevat erittäin lähelle toisiaan. Molemmat tunnistavat niin yhteisöllisen kuin yksilöllisen ulottuvuuden ja niitä voidaan lähestyä erilaisista näkökulmista, kuten strategisena tai operatiivisena resurssien johtamisen ja kehittämisen kysymyksenä. Käsitteiden sisällössä on melko vahva instrumentaalinen lataus ja resurssiorientaatio. Keskusteltaessa ja jäsennetäessä osaamista on otettava huomioon käsitteen ja ilmiön monimuotoinen sisältö ja kontekstisidonnaisuus (Huotari 2009, 29); osaamisen sisältöä värittävät sekä eri toimijaroolit ja -tahot että ne tarpeet ja intressit, joita varten osaamista analysoidaan.

Tässä artikkelissa tarkastelemme arviointiosaamista erityisesti kehittävän itsearvioinnin perspektiivistä. Tavoitteenamme on jäsentää osaamista avaamalla sen ulottuvuuksia sekä kuvaamalla osaamisen sisältöä kyseisessä arviointiotteessa. Tiedostamme, että kehittämisorientoituneet arvioinnit (esim. Jarenko & Roininen 2008; Saari et al. 2008) voivat olla ulkoisia, sisäisiä tai tyypillisesti ainakin jossain määrin yhteistoiminnallisia arviointeja. Tässä artikkelissa keskitymme nyt nimenomaan sisäiseen arviointiin. Perustelut tämäntyyppiselle rajaukselle ovat siinä, että kehittävää arviointia tai arvioivaa työtettä pidetään monesti varsin tavoiteltavana, mutta harvoin eksplisiittisesti kuvataan, kuinka se toteutetaan ja mitkä sen ehdot ja edellytykset ovat.

Artikkeli rakentuu seuraavasti: aloitamme profioloimalla kehittävän itsearvioinnin olemuksen ja esittelemme empiirisen aineiston. Empiirisen aineiston analyysin pohjalta esitämme kehittävän itsearvioinnin kolme erilaista toteuttamisen tapaa jatkumolla mekaanisesta holistiseen otteeseen. Tämän jälkeen jatkamme analyysia jäsentämällä kehittävän itsearvioinnin taitoja, kyvykkyyttä ja osaamista. Päätämme artikkelin pohdintaan. Uskomme, että nyt tuotettava empiriaan nojaava analyysi lisää arvioinnin itseymmärrystä ja kehittävän arvioinnin laatua.

KEHITTÄVÄN ITSEARVIOINNIN PAIKANNUS JA LUONNE

Suomessa kehittävä arviointi syntyi ennen kaikkea tarpeesta löytää kehittämistoimintaa tukevia arviointikäytäntöjä (esim. Seppänen-Järvelä 1997). Meillä tradition taustalta ei löydy samantyyppistä kritiikkiä ja vastavoimaa ulkoisia arviointeja kohtaan kuin esimerkiksi amerikkalaisessa keskustelussa. Siellä kehittävä ja arvioiva ajattelu alettiin näh-

dä hyödyllisenä, ellei jopa välttämättömänä, ulkoisten arviointien hyödyntämisen näkökulmasta (Patton 1997). Myös eurooppalaisessa viitekehyksessä kysymys arviointien hyödyntämisestä alkoi kytkeytyä keskusteluun oppimisesta ja organisaatioiden kehittämisestä (Leeuw et al. 1994).

Kun puhutaan kehittämisorientoituneesta arvioinnista, tarkoitetaan tavallisesti niin kehittävää arviointia, prosessiarviointia, arviointiavusteista kehittämistä kuin arvioivaa ajattelua tai työotetta. Käsitteet eivät ole samaa tarkoittavia, mutta ne kuuluvat saamaan ”perheeseen” – täsmällisiä ja lukittuja määritelmiä ei ole. Marketta Rajavaara (2006, 20) määrittelee kehittävä arvioinnin organisaation sisäiseksi ja toisinaan myös tutkimusavusteiseksi arvioinniksi, joka tarjoaa tukea organisaatioiden ja työyhteisöjen muutostyöhön sekä työmenetelmien ja työ- ja palveluprosessien kehittämiseen. Sosiaalityötä tutkineen Hanna Heinosen (2008) mukaan arvioivan työotteen tavoitteena on parantaa palvelujen laatua ja organisointia ja edistää asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Hän näkee sen paikallisena, rajallisin resurssein toteutettuna toimintana, jossa arvioidaan systemaattisesti käytetyin menetelmin ja välinein asiakkaan elämässä tapahtuneita muutoksia ja sosiaalityön vaikutavuutta.

Myös Pattonin (1997) mukaan kehittäväällä arvioinnilla viitataan arvioinnin prosesseihin ja toimintoihin, joiden tarkoituksena on tukea ohjelman, tuotteen, henkilöstön tai organisaation kehittämistä ja arvioivan työotteen syntymistä. Näissä määrittelyissä ei suoraan oteta kantaa tapaan, jolla arviointia toteutetaan. Patton (1994) toteaaakin, ettei kyseessä ole tietty malli, jolla arviointia toteutetaan vaan suhde, joka perustuu kehittämisen päämäärään. Valitusta näkökulmasta riippuen kehittävä itsearviointi voi kohdistua yhtä hyvin asiakastyön arviointiin kuin palvelujen tai työprosessien kehittämistyöhön. Arviointi voi tapahtua niin projektimaisessa ympäristössä kuin osana niin kutsuttua arkityötä.

Kehittävä arvioinnin tavoitteena on työntekijöiden ja organisaation oppiminen ja siihen pohjautuva kehittäminen. Organisaation oppimisella tarkoitetaan jatkuvaa prosessia, joka on integroitu osaksi työtoimintaa ja jossa hyödynnetään toiminnan prosesseja ja vaikutuksia koskevaa tietoa. Organisaation oppiminen onkin prosessi, jossa sen jäsenet jakavat ja vastaanottavat tietoa ja tulevat tietoiseksi toistensa arvoista, asenteista ja havainnoista. Työyhteisön oppiminen omasta toiminnastaan

on edellytys kehittämistarpeiden tunnistamiselle ja työkäytäntöjä kehittävien uusien ratkaisujen löytämiselle. (Torres et al. 1996.) Oppimista edistävän arvioinnin tunnuspiirteitä ovat yhteistoiminnallisuus, dialogisuus ja toimintaorientoituneisuus. Oppiminen perustuu ajatukselle, jonka mukaan yksilö rakentaa ja luo tietoa sekä kehittää jaettua todellisuutta yhteistyössä toisten kanssa (Preskill et al. 2003). Olennaista on sosiaalinen ulottuvuus: oppimista tapahtuu yksilöiden ja ryhmien vuorovaikutuksessa heidän osallistuessaan merkitykselliseen yhteisölliseen toimintaan (Wenger 1998). Arvioivassa ja tutkivassa työotteessa korostuu käytännöstä nousevan kokemuksellisen tiedon merkitys ja itsearviointin avulla on mahdollista tuoda esille myös toiminnan taustalla olevaa hiljaista tietoa (Räsänen 2005).

Kun tässä artikkelissa puhumme kehittävästä itsearviointista, tarkoitamme työorganisaation perustehtävän ehdoilla tapahtuvaa, sitä tukevaa ja kehittävää käytännöllistä toimintaa, joka ammentaa arvioinnin periaatteista ja metodeista. Itsearviointi on arviointia, jossa sekä toteuttajana että arvioinnin kohteena on työorganisaatio tai -yhteisö itse. Kysymys on työn tietoisesta ja omaehtoisesta tutkimisesta ja kehittämisestä, kuten tutkimuksellisessa kehittämisessä (ks. Toikko & Rantanen 2009). Tällöin työtä arvioidaan ja sille esitetään arvottavia ja kriittisiä kysymyksiä, jotka liittyvät toiminnan tavoitteisiin ja oletuksiin sekä toteutumiseen ja seurauksiin. Tämänäyttymisessä itse tehtävässä arvioinnissa tulevat samalla tarkasteluun toiminnan ehdot ja edellytykset. (Vataja 2009.) Tässä on kuitenkin havaittava, että toisaalta kehittämisorientoituneita ja osallistavia arviointiotteita pidetään tavoiteltavina ja ideaaleina, toisaalta on niitä myös kritisoitu siitä, etteivät ne nosta keskusteluun todellisia ongelmia (Atjonen 2007, 129).

EMPIIRINEN AINEISTO

Empiirinen aineistomme on koottu sosiaalitoimen työyhteisöistä. Se kerättiin Työelämän kehittämisohjelma TYKESin ja Stakesin (nyk. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL) yhteisrahoitteisessa tutkimus- ja kehityshankkeessa Sosiaalitoimistojen kehittämisen hyvät käytännöt (Hyke) 2005–2007. Hankkeen tavoitteena oli edesauttaa perustyön kehittämiskäytännön vakiintumista työyhteisöissä ja antaa osallistujille välineitä toimintansa jatkuvaan arviointiin ja kehittämiseen. Valtakunnallinen hanke

tarjosi koulutuksellista tukea ja konsultaatiota työkokousten ja seminaarien muodossa, mutta ei tukenut taloudellisesti työyhteisöjen paikallista kehittämistä. Me artikkelin kirjoittajat ja hankkeen tutkija-kehittäjät emme osallistuneet paikallisten työyhteisöjen kehittämisinterventioihin tai muutoksen suunnitteluun tai toteutukseen (vrt. esim. Reason & Bradbury 2005).

Työyhteisöt hankkeeseen haettiin alan ammattilehdissä olleilla lehti-ilmoituksilla. Kolmivuotisessa hankkeessa aloitti vuoden 2005 alussa kaksitoista sosiaalitoimiston työyhteisöä. Nämä moniammatilliset työyhteisöt vastasivat pääasiassa yleisen sosiaalityön tehtäväalueista. Kunnan organisointitavasta riippuen mukaan lukeutuivat myös lasten päivähoito, vanhus- ja vammaispalvelut ja työvoimapalvelut. Mukana oli kaksi työyhteisöä, jotka eivät olleet perinteisiä sosiaalitoimistoja: toinen oli keskittynyt lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyviin sopimus- ja riita-asioihin, elatussopimuksiin ja isyyselvytyksiä, ja toinen oli kumppanuustalo, jonka vastuulla oli niin nuorten, lapsiperheiden kuin vanhusten ja aikuissosiaalityön palveluita. Alueellisen sosiaalitoimiston henkilöstö oli osa tätä työyhteisöä. Tutkimiemme työyhteisöjen koko oli 5–45 henkilöä, ja ne koostuivat mm. sosiaalityön esimiehistä (sosiaali-/perusturvajohtaja, sosiaalityön esimies tai johtava sosiaalityöntekijä), sosiaalityöntekijöistä, toimistotyöntekijöistä, etuuskäsittelijöistä, kotipalvelu- ja perhetyöntekijöistä, vahtimestareista, psykologeista ja perhepäivähoidon työntekijöistä. Kyseessä oli niin organisoinniltaan, työkulttuuriltaan kuin maantieteelliseltä sijainnilta suhteellisen heterogeeninen tapausjoukko.

Hankkeessa toteutettua kehittämistyön otetta voidaan kutsua työyhteisölähtöiseksi prosessikehittämiseksi (Vataja & Seppänen-Järvelä 2009). Asetelma ja taustaoletukset perustuivat Sosiaalitoimistojen työn organisointi ja työhyvinvointi -tutkimuskatsauksen (Vataja & Julkunen 2004) tuloksiin sekä kehittämistyötä koskevaan tutkimuskirjallisuuteen (vrt. ohjelmateoria, Chen 1995). Hankkeen lähtökohtana ei kuitenkaan ollut kausaalimalli, jossa interventoiden ja hankkeen tuotosten olisi lineaarisesti oletettu tuottavan kohdeorganisaatioissa tietynlaisia tuloksia ja vaikutuksia, vaan pikemminkin kyse oli yleisten, kehittämistyötä ohjaavien periaatteiden julkilausumasta (ks. Rogers 2008). Kehittämishankkeen taustalla on ollut näkemys kehittämistyön relationaalisesta (Koivisto et al. 2008), prosessuaalisesta (Hernes & Weik 2007) ja kompleksisesta (ks. Rogers 2008) luonteesta, joka tun-

nistaa erilaisten kehittämisspolkujen ja interventoiden paikallisen varioivuuden.

Työyhteisöille tarjottiin kolmea erilaista työyhteisön itsearviointiin pohjautuvaa kehittämismenetelmää. Nämä olivat ITE-itsearviointi- ja laadunhallintamenetelmä, Empowerment arviointiin pohjautuva Kompetenssi -menetelmä ja Bikva -asiakaslähtöisen arvioinnin malli (Holma 2003; Krogstrup 2004a; Krogstrup 2004b). Menetelmien taustajattelussa yhdistyivät arvioiva työote ja työn tutkiva kehittäminen, työyhteisölähtöisyys ja prosessiomainen eteneminen. ITE-menetelmän käytöstä on runsaasti kokemusta erityisesti suomalaisissa terveydenhuollon organisaatioissa, mutta yhä enemmän menetelmää on alettu käyttää myös sosiaalipalveluja tuottavissa yksityisissä ja julkisissa organisaatioissa. ITE-menetelmää on hyödynnetty laatutilanteen kartoittamiseksi, starttina laadun kehittämiseksi, toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä, muutoksen seurannassa ja arvioinnissa sekä laadunhallinnan järjestelmän kehittämisessä. (Holma 2003.) Tanskalaista alkuperää olevien Bikva- ja Kompetenssi-menetelmien käyttökokemuksia oli hankkeen käynnistyessä niukasti, mutta viime vuosina kokemukset niiden soveltamisesta suomalaisissa ja muissa pohjoismaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa ovat lisääntyneet (esim. Borg et al. 2008, Hänninen et al. 2007).

Työyhteisöt valitsivat menetelmistä yhden tai useampia, joita sovelsivat omaehtoisesti kehittämistyössään. Hankkeen alussa järjestettiin yhden päivän koulutus menetelmistä sekä tutkimusjakson aikana kaksi kertaa vuodessa projektin yhteisessä työkokouksessa vertaisryhmä, jossa menetelmän ja kehittämistyön toteuttamista tarkasteltiin.

Hankkeeseen osallistuneista työyhteisöistä viisi valitsi ensisijaiseksi kehittämismenetelmäkseen Kompetenssi-menetelmän. Loput seitsemän työyhteisöä¹ alkoivat kehittää työtään ITE-itsearviointi- ja laadunhallintamenetelmän soveltaen. Hankkeen alkuvaiheessa mikään työyhteisöistä ei valinnut menetelmäkseen Bikva-mallia. Työyhteisöt kokivat mallin työlääksi eikä siihen nähty olevan riittävästi resursseja. Asiakasnäkökulman ottaminen kehittämisen lähtökohdaksi Bikvan edellyttämällä tavalla tuntui useimmista työyhteisöistä vieraalta ainakin hankkeen käynnistysvaiheessa. Kiinnostus Bikva-menetelmään kuitenkin kasvoi työyhteisöjen kehittämisosaamisen lisääntyessä. Hankkeen aikana muutama työyhteisö teki myös kokeiluja Bikva-arviointimallista muiden soveltamiensa menetelmien rinnalla. Työyhteisön rakenne näytti heijastuvan

Taulukko 1. Menetelmien keskeiset piirteet

Menetelmä	Kompetenssi (empowerment arviointi)	Bikva	ITE-menetelmä
Keskeiset tavoitteet	Osallistujien kyvykkyys saavuttaa työhön liittyvät tavoitteensa, edistää kehittymistä ja itsemääräämistä.	Asiakaslähtöisyys ja työntekijöiden, johdon ja päättäjien yhteisymmärrys, oppiminen ja reflektointi. Palvelujen ja työkäytäntöjen kehittäminen asiakaslähtöisen tiedon pohjalta.	Työyhteisön systemaattinen laadunhallinta.
Käsitteelliset lähtökohdat	Osallistuminen, voimaantuminen	Asiakasosallisuus	Laatu, laadunhallinta
Arvioinnin kohde	Työyhteisön suoriutuminen perustehtävässään	Asiakkaiden palvelukokemukset	Toiminnan rakenteet, prosessit ja lopputulokset laadunhallinnan näkökulmasta.
Kehittämisintressit	Työyhteisön tavoitesuuntautuneisuus ja tavoitteiden ja työtehtävien välinen yhteys Valtaistava työkuultuuri	Työikäntöjen asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöinen tutkiva ja arvioiva työote	Työyhteisön laadunhallinta ja palvelujen laatu

menetelmän valintaan siten, että isommat ja useista eri ammattiryhmistä koostuvat työyhteisöt kokivat pääsevänsä ITE-menetelmän avulla helpoiten kiinni kehittämiskohteisiin. Kompetenssin valinneiden työyhteisöjen keskuudessa oli tunnistettu muita työyhteisöjä enemmän tarve työn sisällölliseen kehittämiseen, työyhteisön vuorovaikutuksen ja yhteisöllisyyden kehittämiseen. Lähtökohtaisesti näissä työyhteisöissä painotettiin enemmän menetelmän joustavuutta ja keskusteleavuutta.

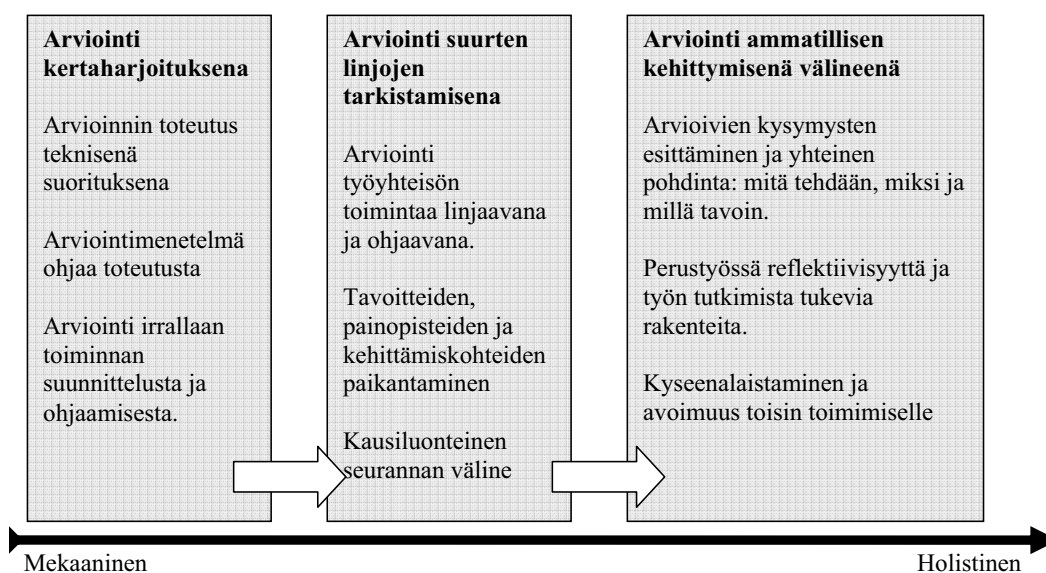
Artikkelin empiirinen aineisto koostuu työyhteisöjen hankkeen aikana käymistä ryhmäkeskusteluista (n=50) ja teemahaastatteluista (n=19). Keskustelut olivat työyhteisöjen itsensä toteutettamia ja säännöllisin väliajoin tehtyjä itsearviointeja. Niissä osallistajat reflektoivat kehittämistyötään tutkijoiden antaman teemarunon mukaisesti. Keskustelut tuottivat prosessinaikaista tietoa kehittämi-

sestä tutkimusta varten. Ne toimivat myös kehittämisinterventioina, jotka tukivat arvioinnin prosessikäyttöä työyhteisöissä (ks. Patton 1997; Forss et al. 2002). Teemahaastattelut toteutettiin hankkeen lopussa haastatteleamalla työyhteisöjen esimiehet sekä muita työyhteisöjen kehittämisprosesseissa avainasemassa olleita henkilöitä. Sanatarkasti litteroidun tekstiaineiston analyysi tehtiin sisällönanalyyysilla, jossa hyödynnettiin Atlasti-ohjelmaa. Aineiston induktiivisessa analyysissä tunnistettiin ja nimettiin työyhteisöjen arviointikäytäntöjä ja arviointikulttuuria kuvaavia piirteitä sekä niihin liittyvää osaamista, taitoja ja kyvykkyksiä. Tämän jälkeen työyhteisöjen arviointiotteita tyypiteltiin niissä esiintyvien arviointikäytäntöjen mukaan. Analyysia jatkettiin sisällönanalyyysilla arviointiosaamisen jäsentämiseksi Ron Sanchezin ja Aimé Heenen (2004, 83) esittämän jaottelun mukaisesti.

KEHITTÄVÄN ITSEARVIOINNIN OTE MEKAANISESTA HOLISTISEEN

Sosiaalitoimistoista kerätty aineisto toi esille sen, että kehittävää itsearviointia ja sitä palvelevia menetelmiä voidaan tehdä monilla erilaisilla tavoilla, tyyliellä ja tavoitteilla. Tähän heijastui myös työyhteisön laajempi organisaatioympäristö ja mm. se, oliko kysymyksessä suuri kaupunki, jolla on vahva sisäinen kehittämisinfrastruktuuri. Sosiaalitoimen työyhteisöt osoittivat, että kehittävään itsearviointiin liittyvän arvioivan ajattelun ja arviointikyvykkyden rakentuminen työyhteisöihin oli jo oppimisprosessi sinänsä.

Kuviossa 1 on kategorisesti jäsennetty kehittävän itsearviointin taitoja ja kyvykkyyttä. Olemme tyypitelleet työyhteisöjä niissä esiintyneiden arviointikäytäntöjen mukaan ja luokitelleet ne kolmeen ryhmään jatkumolla, joka kuvaa arvioinnin toteutusta mekaanisesta holistiseen arviointiotteeseen. Tyypittelyn perusteella voidaan todeta, että työyhteisön soveltama menetelmä ei määrittänyt työyhteisössä vallitsevaa arviointiotetta, vaan aineistossamme kutakin menetelmää sovellettiin niin teknisellä kuin holistisella otteella.



Kuvio 1. Kehittävä itsearviointi työyhteisöissä

Tunnistimme aineistossa työyhteisöjä, joissa arvioinnin toteuttaminen oli luonteeltaan teknistä. Näissä työyhteisöissä arvioinnin eteneminen näyttäytyi käytetyn arviointimenetelmän, aineistossamme ITE- tai Kompetensi-menetelmän, dominoivana ja ohjaavana. Arviointi jäi tyypillisesti muusta toiminnasta irralliseksi, eikä yhdistynyt osaksi työorganisaation toiminnan suunnittelua ja ohjausta. Toisin sanoen arviointi ei juurtunut työyhteisön toimintatavaksi. Tämä oli yhteydessä työyhteisön mui-

hin piirteisiin tai ongelmiin, kuten johtamiseen, jotka heijastuivat kehittävän itsearviointiprosessin toteuttamiseen (ks. Vataja et al. 2007; Vataja & Seppänen-Järvelä 2009). Arviointiosaamisen näkökulmasta voidaan todeta, että kehittämisprosessin tuloksena työyhteisöissä alettiin tiedostaa kehittävän arvioinnin menetelmien olemassaolo sekä soveltamisen mahdollisuudet ja edellytykset, mm. arviointiin tarvittavat inhimilliset että ajalliset resurssit.

Aineistomme työyhteisöt osoittivat, että itse-

arvioinnin toteuttaminen sinänsä ei vielä tarkoitanut, että organisaatio tai työyhteisö olisi omaksumut arvioivan ajattelun ja työotteen osaksi toiminta- ja johtamistapojaan. Arvioivan ajattelun muodostuminen edellytti käytettävän arviointimenetelmän muokkaamista ”omaksi”, mikä tarkoitti että työyhteisö rakensi itselleen sen omia tarpeita palvelevan itsearviointikäytännön – tavan toimia. Arviointikyvykkyydessä voidaan erottaa tarjonnan ja kysynnän ulottuvuudet: tarvitaan osaamista sekä toteuttaa että hyödyntää arviointia (McDonald et al. 2003, 10–11). Työyhteisön oli tunnistettava, miten arviointimenetelmää voidaan hyödyntää työyhteisön tai työn kehittämiseksi. Kyse oli myös siitä, että työyhteisön oli valittava ja rajattava, mistä näkökulmasta arviointikysymyksiä ja aineistoja tarkastellaan. Ilman työyhteisölähtöistä oivallusta ja osaamista arviointitiedon hyödyntämiseksi kehittämistyössä arviointimenetelmien toteutus jäi tapauksissamme ulkokohtaiseksi.

Työyhteisöissä, joiden arviointiote edusti tylogian seuraavaa tasoa, arviointi alkoi palvella yhä enemmän toiminnan ohjausta ja strategista suunnittelua. Kehittävä itsearviointi näyttäytyi tällöin välineenä, joka auttoi työyhteisöä tunnistamaan nykytilansa ja tavoitteitansa. Aineistossamme tähän kategoriaan lukeutuvat työyhteisöt hyödynsivät arviointimenetelmiä tyypillisesti osana vuosisuunnitteluaan, esimerkiksi vuosittaisten kehittämispäivien yhteydessä. Itsearviointimenetelmät näyttäytyivät välineenä, joiden avulla yksikkö pystyi seuraamaan tavoitteidensa toteutumista tai toiminnassaan onnistumista. Arviointimenetelmät tarjosivat rakenteen ja mahdollisuuden pysähtyä muutoin hektisessä asiakastyössä työyhteisön suunnan tarkistamiseksi ja korjaamiseksi. Näin ollen itsearvioinnissa oli mukana kehittävä näkökulma.

(...) tää on niin jollaki tavalla hektistäkin ja semmosta hetkessä elävää ja sää teet hyvät suunnitelmat päivälle, mutta se päivä eteneeki just päin vaston, mitä ite ajattelit, eli se niinku johtaa niille just niille harhapoluille sen oman työn ja sen oman tavoitteenkin suhteen välillä ja siksi on tärkeää, että meillä on joku työväliline, elikkä tämmönen arviointiväliline, jolla me palaan sille oikealle polulle aina. (...) (7DK06)

Tapauksissa, joiden arviointiotetta olemme luonnehtineet suurten linjojen tarkistamiseksi, arviointi oli ennen kaikkea työyhteisön toimintaa kehittävä väline. ITE- ja Kompetenssimenetelmät auttoivat paikantamaan työyhteisötasoisia kehittämiskohteita ja toiminnan painopistealueita. Systemaattisesti toteutettuna ja säännöllisesti toistettuna arviointi auttoi tunnistamaan toiminnassa tapahtuneita muutoksia. Arvioiva ote ei kuitenkaan merkittävässä määrin näyttänyt siirtyvän arjen työkäytäntöjen tasolle yksilön reflektiivisyyttä edistäväksi välineeksi. Kysymys oli siitä, missä määrin työyhteisötasoisessa arvioinnissa käsiteltävät asiat kietoutuivat osaksi työn substanssikysymyksiä, toisin sanoen yksittäisten työntekijöiden ammatilliseen työhön, konkretisoituen esimerkiksi sosiaalitoimiston asiakaisiin liittyviksi kysymyksiksi.

Mitä kokonaisvaltaisemmin työyhteisö omaksui arvioivan ajattelutavan, sitä enemmän arvioivan työotteen merkitys ammatillisen kehittymisen välineenä korostui. Tunnistimme, että tähän kategoriaan kuuluvissa työyhteisöissä arviointi kytkettyä toimintaa ohjaavien periaatteiden, toimintatapojen ja niiden seurausten tarkasteluun. Arviointikyvykkyyden lisääntyessä arvioivasta ajattelusta tuli työyhteisölle ominainen tapa toimia. Tällöin kehittäminen ymmärrettiin kiinteästi ammatilliseen työhön kuuluvana asiana ja arviointi sitä tukevana toimintana. Olennaista näissä tapauksissa näytti olevan työyhteisön kyky luoda sellaisia rakenteita, jotka tukivat työntekijöiden mahdollisuuksia reflektoida kokemuksiaan ja keskustella ja analysoida työtä sekä sen vaikutuksia.

Kokonaisvaltaisen arvioivan ajattelutavan omaksumisessa työyhteisössä ITE-, Kompetenssi- ja Bikvamenetelmä muodostivat yhden lähestymistavan ja välineen työn tarkastelemiseksi. Niiden lisäksi työyhteisöissä hyödynnettiin aktiivisesti myös muita toiminnasta kertovia ”peilejä”, kuten asiakaskyselyjä ja -palautetta, toimintaa kuvaavia mittareita ja tilastoituja, uusien työntekijöiden ja opiskelijoiden kokemuksia. On huomattava, että peiliaineistot (ks. myös www.muutoslaboratorio.fi) eivät itsessään synnyttäneet tai edistäneet kehittämistarpeiden huomaamista. Aineistolta oli osattava kysyä arvioivia kysymyksiä, kuten millaisena asiakkaat ja yhteistyökumppanit meidät näkevät ja mitä se toiminnassamme kertoo? Myös itsearvioinnin pohjalta muodostetut kehittämistavoitteet ymmärrettiin ajassa muuttuvina ja säännöllisen arvioinnin kohteiksi otettavina asioina. Kyse oli työyhteisöjen sisäistävästä jatkuvan kehittävä arvioinnin syklillä.

”(- -) aika-ajoin ne pitää aina tarkistaa nämä asiat, mitä me ollaan viemässä etteenpäin ja mitä me kehitetään. Et vaikka, se ei riitä, et me otetaan joku asia kehityskohteeksi. Se vaatii sen, että tuota niitä seurataan koko ajan ja niistä keskustellaan ja niihin palaan aina ja aina ja aina vaan uuestaan ja tuota

mietitään sitte niitä toimenpiteitä, että täytyykö mejän tehä jotaki muuta vai jatketaanko tällä samalla systeemillä. (7d K06)

Hankkeen tarjoamat itsearviointimenetelmät yhdessä muiden peilaineistojen kanssa auttoivat tekemään näkyväksi erilaisia työn tekemisen tapoja sekä niihin liittyviä ajatuksia ja näkemyksiä. Jotta itsearviointi olisi ollut työtä ja työyhteisöä kehittävä, työyhteisön työskulttuurin oli oltava aidosti avoin toisen toimimiselle tai muutokselle. Työkäytäntöjen ja rutiinien muuttaminen edellytti kykyä oman työn kriittiseen tarkasteluun ja kyseenalaistamiseen. Aineistomme työyhteisöissä tämä nähtiin osaamisena, joka vahvistui kehittämisprosessin myötä.

Mekaanisen ja holistisen arviointiotteen eroa havainnollistaa se, millaisia arvioivia kysymyksiä työyhteisö toiminnalleen esitti. Mekaanisessa orientaatioissa työyhteisön kiinnostus työkäytäntöihin oli kuvailevaa. Vastauksia haettiin pääasiassa mitä- ja kuinka -tyyppisiin kysymyksiin. Kokonaisvaltaisen arviointiorientaation omaksuneissa työyhteisöissä reflektiivisyys lisääntyi. Tällöin tarkasteltiin toiminnan taustalla vaikuttavia tekijöitä ja toiminnan seurauksia, ja toimintaa tutkittiin myös miksi-kysymysten kautta. Tämän tyyppinen työn arviointi edellytti työyhteisöltä kriittisen reflektion (Mezirow et al. 1995) kyvykkyyttä. Se kohdistui työntekijöiden aikaisemman oppimisen ja ennako-oletusten kyseenalaistamiseen. Reflektoidessaan toimintaansa ja sen taustalla vaikuttavia tekijöitä, uskomuksia, arvoja, tietoa, työntekijät pyrkivät ymmärtämään miten ja miksi asiat tapahtuvat tietyllä tavalla. Mielenkiinto kohdistui toiminnan syihin ja seurauksiin. Reflektion tehtävänä oli auttaa työyhteisöä toiminnan ohjaamisessa, tuntemattomien asioiden jäsentämisessä kokonaisuudeksi sekä aiemman tiedon perusteiden uudelleenarvioinnissa. Kyse oli uuden ymmärryksen saavuttamisesta ja kollektiivisesta tiedonmuodostuksesta (Parviainen 2006).

Kun työyhteisön arviointikyvykkyys vahvistui, lisääntyivät myös työlle esitettävät arvioivat kysymykset koskien esimerkiksi asiakasvaikuttavuutta. Tällöin työorganisaatioissa tuli esille uudenlaisen osaamisen tarvetta, mikä kohdistui erilaisten arviointi-asetelmien muodostamiseen ja -menetelmien toteuttamiseen sekä ns. perinteisten, tutkimuksellisten arviointien hyödyntämiseen toiminnan ohjaamisessa ja kehittämisessä. Kyse oli siirtymästä kohti kokonaisvaltaisempaa arviointiosaamista.

(...) se asiakkaitten äänen esiin nostaminen on ollut vaikeaa. Mutta mä oon toiveikas sen suhteen, että vaikka ollaan tehty sillä tavalla, kun on tehty, et tästä on myös asiakkaille tullut erilaisia hyötyjä. Mut millä me ne mittaamme, niin sitähan meil ei oo ihan selvillä vielä. (2S07)

OSAAMINEN KEHITTÄVÄSSÄ ITSEARVIOINNISSA

Tietoisena siitä, että edellä esitetyn mukaisesti kehittävä itsearviointi realisoituu organisaatioissa eri tasoilla ja eri ilmenemismuodoissaan, jatkamme kehittävän itsearvioinnin osaamisen erittelyä. Keskitämme erityisesti siihen osaamiseen, mitä kehittävän itsearvioinnin toteuttaminen edellyttää. Nojaamme analyysissä Sanchezin ja Heenen (2004, 83) esittämään jaotteluun. Se koostuu toisiinsa kytkeytyvistä osaamisen osa-alueista, jotka ovat hierarkkisesti yhteensopivia: 1) työntekijän taidot (skills) 2) tiimien ja ryhmien kyvykkyudet (capabilities) ja 3) koko organisaation osaaminen (competence).

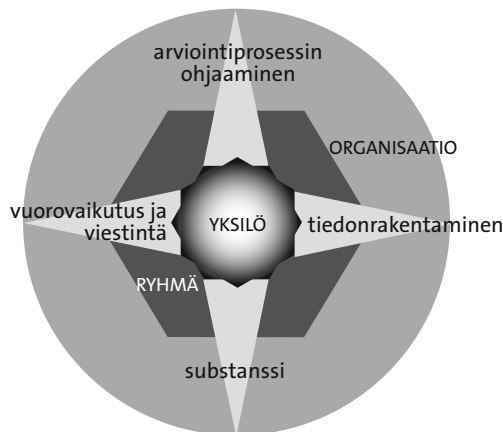
Ryhmittelyn mukaan yksittäisillä ihmisillä on taitoja, joita he käyttävät tehtävien suorittamisessa. Tiivistetysti arvioinnin näkökulmasta voidaan sanoa, että tällaisia taitoja ovat esimerkiksi tiedon keräämiseen ja analysointiin liittyvät taidot. Näiden taitojen perustalle ryhmät ja tiimit rakentavat kyvykkyksiä. Ne ovat ikään kuin "resurssikimppuja", jotka näyttävät toistuvina käytäntöinä tai tapoina toimia. Tällaista ryhmän kyvykkyyttä ovat esimerkiksi menettelytavat, joita käytetään oman toiminnan arvioimiseksi. Koko organisaatioilla on puolestaan osaamista, jota se tarvitsee pystyäkseen ylläpitämään kyvykkyksiä, jotka puolestaan auttavat tulosten saavuttamisessa ja tehtävän toteuttamisessa. Organisaation kannalta tämä merkitsee osaamista, jonka avulla pidetään yllä arviointikäytäntöjä vaikka yksittäiset työntekijät vaihtuvatkin. (ks. Sanchez & Heene 2004.)

Analyysin perusteella voimme sanoa, että kehittävän itsearvioinnin toimivuuden ja onnistumisen kannalta työyhteisön ja sen jäsenen riittävä arviointiosaaminen oli kriittistä. Tilanne työyhteisössä saattoi olla sellainen, että henkilöitä, joilla oli riittävästi kehittämis- ja arviointitaitoja oli liian vähän – tällöin ei muodostunut "kriittistä massaa" arvioinnin ympärille. Kun kehittävä itsearviointi oli luonteeltaan ihmisten välistä vuorovaikutusta, tarvitsi se riittävän toimintakykyisen yhteisön, jotta sosiaalista oppimista tapahtui ja työkäytäntöjä pystyttiin kestävästi muokkaamaan. Työyhteisöjen toi-

mintakykyä haastoivat muun muassa organisaatiomuutokset, jotka koskettivat hankkeen aikana lähes jokaista työyhteisöä. Toisaalta kehittävän arviointiprosessin etenemisen ja kehittämiskulttuurin kypsymisen myötä niin yksilöiden taidot kuin ryhmän kyvykyys ja kapasiteetti vahvistuivat. Samantyyppisen piirteen on havainnut myös Yrjö Engeström ja Jaakko Virkkunen (2007) kehittämisosaamisen näkökulmasta.

Kun kehittävää itsearviointia tarkastellaan osaamisen perspektiivistä sosiaalitoimisto-aineistossa, on erotettavissa neljä osaamisen osa-alueita (ks. kuvio 2):

1. arviointiprosessin ohjaaminen,
2. vuorovaikutus ja viestintä,
3. tiedonrakentaminen,
4. substanssi.



Kuvio 2. Osaaminen kehittävässä itsearvioinnissa

Edellä mainitut osa-alueet kytkeytyvät siis yhteen erilaisten osaamis- ja taitoalueiden sekä yksilö- että ryhmätasojen kanssa. Lisäksi eri osa-alueiden osaamista voidaan tarkastella suhteessa siihen, kuinka kehittävä itsearviointi työyhteisössä toteutettiin (ks. kuvio 1).

Arviointiprosessin ohjaaminen

Työyhteisöissä kehittävä itsearviointi näyttäytyi aikaan ja paikkaan kiinnittyneenä tilanne-ehtoisesti etenevänä prosessina. Yksilötasolla prosessin ohjaamisen osaaminen tuli näkyviin erityisesti niillä henkilöillä, jotka olivat vastuussa arviointiprosessin etene-

misestä. Analyysissä tuli myös esille, että vaikka arviointi oli työyhteisön yhteistä toimintaa, edellytti se selkeää sisäisten vastuuden määrittelyä. Prosessin ohjaaminen oli kriittinen elementti kehittämistyön onnistumisen kannalta yleisemminkin, sillä jos osaamista ei ollut riittävästi tai vastuuta asiassa ei otettu tai se ei ollut selkeää, niin prosessi ajautui "tuuliajolle". Vastuu prosessin ohjaamisesta saattoi olla joko esimiesrooliin liittyvää tai itsearviointista vastaavalle henkilölle asetettua vastuuta. Lähes puolessa aineistomme työyhteisöistä vastuuhenkilö oli vähintäänkin jossain tutkimusjakson vaiheessa ei-esimiesasemassa oleva henkilö. Nämä tapaukset osoittivat, että työyhteisö voi keskustella itsearvioinnin esille nostamista kehittämistarpeista, mutta konkreettisten toimenpiteiden toteuttaminen useimmiten edellytti myös päätöksentekovaltaa. (ks. Vataja & Seppänen-Järvelä 2009.)

Yksilön taitona arviointiprosessin ohjaaminen liittyi prosessin käynnistämiseen, kuljettamiseen ja ylläpitämiseen. Se oli taitoa ja sensitiivisyyttä muuntaa ajassa ja tilanteissa olleet mahdollisuudet toiminnaksi; kysymys näytti olevan herkkyydestä oivaltaa nopeasti merkityksellinen hetki ja käyttää se prosessin etenemisen hyväksi. Tämä tarkoitti myös kykyä joustavuuteen poiketa ennalta määritellystä arviointisuunnitelmasta. Se edellytti toisinaan kykyä ottaa vastaa ennakoimattoman prosessin mukanaan tuomia tilanteita, käännteitä ja riskejä. Ryhmän tai organisaation kyvykkyutenä se merkitsi käytäntöjä ja sallivuutta ei-lineaariseen ja alhaalta ylösuuntautuvaan arviointiin ja kehittämiseen. Arviointiprosessin ohjaamisessa tarvittava osaaminen nivoutui yhteen kehittämisprosessin ohjaamisen kanssa (ks. Seppänen-Järvelä 2009) ja kaiken kaikkiaan voidaan puhua prosessiasiantuntijuudesta (Seppänen-Järvelä 1999).

Analyysissä tuli esille, että arviointiprosessin ohjaamisen osaaminen oli erilaista riippuen siitä, oliko kehittävä itsearviointi luonteeltaan mekaanista, suurten linjojen tarkistamista tai ammatilliseen kehittämiseen suuntautuvaa. Mekaanisessa toteuttamisessa esille tuli itsearviointimenetelmän proseduurin hallitseminen ja sen läpivieminen työyhteisössä. Suurten linjojen tarkistamisessa lisäksi esille tuli taito ajoittaa itsearvioinnit osaksi yksikön ja organisaation muuta suunnittelu- ja kehittämisrytmiä. Tässä näkyivät myös kyvyt ohjata arvioivaa keskustelua niin työyhteisössä kuin tarvittaessa sen rajapinnoilla. Jos itsearvioinnissa suuntauduttiin ammatilliseen kehittämiseen, nousivat esille kyvyt yhdistää työyhteisön sekä yksilöiden ja ammattityön

tasolla olevat asiat toisiinsa. Tämä merkitsi kykyä luoda sellaisia rakenteita esim. työohjauksen ja arvioinnin välille, joissa tarkastelun kohteena olivat sekä ammatillinen asiakastyö että työyhteisön kehittäminen. Kehittävässä itsearvioinnissa korostuikin vuorovaikutuksellisten ja työyhteisön dialogisuuden mahdollistavien rakenteiden merkitys.

" - se täytyy jotenki niinku ajatella, että niinkun, et se kuuluu jokaisen työntekijän niinku työhön osana semmonen kehittämisen ja arviointi ja miettiminen, et se ei oo ylimäärästä räsistä vaan se on niinku oleellinen osa sitä meidän työtä että, et se, se ajatus on niinku se, et se on ylimääräinen räsitus, niin sillon se tosiaan on sitä." (itsearviointi 2007, Työyhteisö y4.)

Vuorovaikutus ja viestintä

Aineiston perusteella voidaan todeta, että kehittävässä itsearvioinnissa vuorovaikutus ja viestintä olivat hyvin merkityksellisiä osaamisalueita. Moniääninen (Hujala 2008) ja vastavuoroinen keskustelu oli perusta, jolle työyhteisön arviointikulttuurin oli mahdollista rakentua. Työyhteisöissä se tuli esille vuoropuheluna ja vuorokuunteluna, jossa pyrittiin tuomaan esille osallistujien erilaisia näkemyksiä ja tuottamaan yhteistä ymmärrystä keskustelijoiden välille (myös Viitala 2005). ITE- ja Kompetenssinen menetelmät olivat välineitä, jotka mahdollistivat, vaikkakaan eivät itsessään taanneet, työyhteisön erilaisten äänten esiinnostamisen. Arvioinnissa oppimiskokemukset syntyivät useimmiten juuri tämäntyyppisen dialogisuuden tuloksena.

Mietitään miten asioita tehdään ja miten niitä voisi, voisiko niitä tehdä jotenkin muuten tai onko näissä järkeä tai. Semmoinen avoin keskustelukulttuuri on osa meidän kehittämistä. (2esimieshaast. 07)

Yksilötasolla vuorovaikutuksen ja viestinnän osaaminen tarkoitti kommunikointitaitoja ennen kaikkea ryhmätilanteissa: kykyä aktiiviseen kuuntelemiseen, kysymiseen, reflektointiin ja oman toiminnan puntarointiin. Tarvittiin kykyä antaa palautetta ja vastaanottaa sitä. Tämä konkretisoitui erityisesti siinä, millaisia arviointikysymyksiä esitettiin.

Kuten jo edellä todettiin, vaadittiin prosessin ohjaajalta erityisesti kykyä ryhmätilanteiden ohjaamiseen ja ryhmädynamiikan tunnistamiseen ja hallittamiseen. Kehittävä itsearviointi oli erityisen haasteellinen lähiesimiehelle, koska hän joutui ottamaan roolin rakentavan keskustelun fasilitoijana, mutta asetti samalla myös oman johtajuutensa yhteisen tarkastelun kohteeksi (ks. Vataja & Seppä-

nen-Järvelä 2009). Havaitimme Pertti Tiittulan (2007) tavoin, että esimiehen hierarkkinen valta-asema saattoi myös aiheuttaa vuorovaikutukseen epätasapainon, joka voi heijastua vaikenemisena ja vetäytyvänä käyttäytymisenä.

Kehittävä itsearviointi näytti olevan ennen kaikkea ihmisten välistä vuorovaikutusta. Sen ytimessä oli avoin keskustelukulttuuri. Kysymys oli kyvystä kyseenalaistaa ja tuoda näkemyksiä esille. Analyysi toi myös esille sen, että itsearvioinnin onnistumisen kannalta kriittisintä osaamista olivat vuorovaikutus ja viestintä yhdessä prosessin ohjaamisen kanssa. Nämä olivat tärkeitä niin mekaanisessa kuin holistisessa itsearvioinnissa, joskin suurten linjojen tarkistamisessa esille nousi myös kyky kommunikoida itsearvioinnista työyhteisöstä ulospäin, rajapinnoilla.

Tiedon rakentaminen

Kehittävässä itsearvioinnissa, joka on organisaation sisäistä toimintaa, oli kysymys sosiaalisesta oppimisesta ja kollektiivisesta tiedonmuodostamisesta. Tämä tuli esille leimallisena piirteenä aineistossa, joka koostuu työyhteisöjen itsensä toteuttamista ryhmäkeskusteluista kolmen vuoden ajalta. Arviointikirjallisuudessa oppimista edistävän arvioinnin tunnuspiirteiksi on määritelty yhteistoiminnallisuus, dialogisuus ja toimintaorientoituneisuus (Preskil & Torres 2000). Oppiminen perustuu ajatukselle, jonka mukaan yksilö rakentaa ja luo tietoa sekä kehittää jaettua todellisuutta yhteistyössä toisten kanssa (Preskill et al. 2003). Jaana Parviaisen (2006) analyysiin nojaten voidaan sanoa, että tiedonmuodostuminen tapahtuu aina ihmisen ja kulttuurin muodostaman tiedollisen järjestelmän kokonaisuudessa. Tällöin yksilön tiedonmuodostus perustuu kieleen ja kulttuurin välittämiin käsitteellisiin jäsenyksiin, teknisiin työvälineisiin, kuten itsearviointimenetelmiin, ja taitoon käyttää näitä välineitä.

Kollektiivisen tiedonrakentamisen mahdollistivat vuorovaikutukseen liittyvät niin yksilön taidot kuin ryhmän kyvykkyys. Kollektiivinen tiedonmuodostus edellytti yksilöitä, mutta tiedon rakentamisessa subjekti oli yhteisö eikä yksilö. Keskinäisen kommunikoinnin lisäksi yksilöiltä edellytettiin kykyä metatason ajatteluun ja kriittiseen reflektioon. Keskeistä näytti olevan yksilön kyky suhteuttaa ja liittää oma tieto toisten tietoon. Tämän pohjalta yksilö pystyi tekemään oman arvion siitä, mitä hän tietää ja osaa. Tämä tuli esille niin itsearvioinnin sisältöjen ja käsitteiden kuin myös arvioinnin tulosten aukipuhumisena. Olennaista oli yksilön kyky

sanallistaa omaa toimintaansa, suhteuttaa omia näkemyksiään muiden ajatteluihin ja muokata omaa ajatteluaan yhteisen tiedonrakentamisen pohjalta. Erityisen tärkeää se oli moniammatillisen työyhteisön yhteisten työkäytäntöjen ja asiakasprosessien kehittämiseksi. Ryhmän tai organisaation kyvykkyyden osalta tiedonmuodostaminen tarkoitti käytäntöjä ja tekniikoita, jotka tukivat reflektiota sekä yksilö- että ryhmätasolla – ja erityisesti näiden tasojen rajojen ylittämistä (ks. Crossan et al. 1999).

Havaitsimme Jaana Parviaisen (2007) tavoin, että kollektiivisen tiedonmuodostuksen kannalta haasteellisinta oli ihmisten kyky ja halu työskennellä ryhmissä, joissa on hierarkkista epätasapainoa tai kognitiivista epäsymmetriaa. Tämä tuli näkyviin muun muassa itsearviointitilanteissa, joissa oli eri ammattiryhmien edustajia koolla.

”- - kun on just erilaisia ammattiryhmiä, sit näit täs niinku yhteisesti käsitellään niin hirveen vaikee, en mä tiijä, miten sitä keskustelua pitäs niinku käydä, ettei siin tosissaan tulis sellanen olo, että, et nyt täs puhutaan niinku meidän työhön ja nyt noi muut haluaa niinku, et tulee se semmonen niinku moitiskelluksi tullut olo. Et sehän täs on varmaan kauheen niinku hankalaa.”

(itsearviointi 2006, työyhteisö y3)

Tiedonrakentamisen osaaminen tuli esille selkeimmin kehittävässä itsearvioinnissa, joka suuntautui ammatillisen työn kehittämiseen. Tämä tuli näkyviin erityisesti yksilöiden ja ryhmän yhteenkytkevissä tulkintaprosessissa, joissa tuotettiin merkityksiä sekä yhteistä ymmärrystä ja kieltä (ks. myös Crossan et al. 1999). Merkittävää oli myös itsearviointimenetelmiä koskeva osaaminen, kuten taito soveltaa, räätälöidä ja kehittää niitä edelleen eli ”tehdä omaksi”.

Substanssi

Kun ulkoisen arvioinnin piirissä on keskustelu siitä, missä määrin evaluaattorilla tulee olla sisällöllistä osaamista arvioitavan kohteen toiminnasta, niin sisäisessä itsearvioinnissa tämäntyyppinen keskustelu on epärelevanttia: arviointi ankkuroituu vahvasti tietämykseen substantiaalisista asioista. Aineistossa substantiaalinen osaaminen tuli esille kaikissa kehittävässä itsearvioinnin tyypeissä, mutta se oli vahvimmin esillä ammatilliseen kehittämiseen suuntautuneessa arvioinnissa. Se konkretisoitui asioissa, jolta koskivat erityisesti asiakastyötä ja asiakasprosesseja.

(...) et kuin hyvin sosiaalityö ja tai meidän palvelut ja asiakas ihan todellisuudes kohtaa, että meil on se kuva, että asiakkaat on aika tyytyväisiä, mut mut tota, miten se ihan oikeesti on (...) kun tähän lähettiin, niin jotenki tuli semmonen uteliaisuus, et voisko tätä jotenki kattoo toisin, just sieltä asiakkaan näkökulmasta, et ihan sitä oman työn kyseenalaistamista, että mitä mä oikein teen (...) (2S05)

Vahva kiinnittyminen ammatilliseen työhön ja sisällöllisiin kysymyksiin liittyi paitsi itsearvioinnin mielekkääksi kokemiseen niin myös arviointitiedon hyödyntämiseen. Kun arviointi valjastettiin ensisijaisesti työn ja työyhteisön kehittämisen välineeksi, edellytettiin arviointiin osallistuvilta aitoa osallisuutta ja osaamista arviointitiedon hyödyntämiseksi. Myös tuotetun arviointitiedon täytyi olla relevanttia, kattavaa ja ajankohtaista. Kehittävässä arvioinnissa arviointitiedon teknistä tuottamista keskeisempi osaamishaaste liittyi siihen, mitä tapahtui vastauksena arviointitietoon, toisin sanoen, kuinka arviointitieto otettiin vastaan ja millaisia reaktioita se herätti (ks. Rogers & Williams 2006). Työyhteisön näkökulma ja reaktiot itsearvioinnin avulla tuotettuun tietoon ratkaisivat, muodostuiko arvioinnista työtä ja työyhteisöä kehittävää toimintaa.

POHDINTA

Jäsensimme tässä artikkelissa kehittävässä itsearvioinnin osaamista avaamalla sen ulottuvuuksia ja sisältöä. Kehittävässä itsearvioinnin taitojen, kyvykkyyden ja osaamisen jäsentely perustui sosiaalitoimistoista kerättyyn empiriseen aineistoon. Esitimme arviointiosaamisen typologian suhteessa siihen, kuinka kehittävässä itsearvioinnissa oli toteutettu moniammatillisissa työyhteisöissä. Tämän tyypittelimme kolmeen luokkaan jatkumolla mekaanisesta holistiseen itsearvioinnin toteuttamistapaan. Typologian avulla oli mahdollista jäsentää työyhteisöjen arviointikulttuurin piirteitä. Empiirisen analyysin kehykseksi kuvasimme tiivistetysti kehittävässä itsearvioinnin arviointiotteena ja paikansimme sen osaksi laajempaa arviointikenttää. Tavoitteenamme oli näin myös tuoda esille kyseisen arviointiotteen piirteitä sekä ehtoja ja edellytyksiä.

Ilman vertailun mahdollistavaa tutkimusasetelmaa on epäluotettavaa tehdä laajempia päätelmiä siitä, kuinka yleistettäviä tai siirrettäviä sosiaalitoimen organisaatioiden aineistoilla saamamme tulokset olisivat muuntotyypisiin organisaatioihin. Intuition varassa voidaan toki olettaa, että niillä on

kantavuutta, mutta varmasti myös rajoituksia. Tämäntyyppinen yleistettävyyden kiinnostavaa, mutta näemme, että sellaisen tiedon tuottamiseen päästään vasta kun on ymmärrystä ja jäsentelyä kehittävän itsearviointin olemuksesta. Tässä mielessä voimme todeta aineiston analyysitavan olleen toimivan; siinä siis ensivaiheessa nostettiin esille aineistolähtöisesti työyhteisöjen erilaiset arviointiotteet ja tämän jälkeen analyysiin yhdistettiin tiettyyn teoreettiseen viitekehykseen nojaava osaamisjaottelu.

Empiirinen analyysi osoitti, että arviointiosaamisen sisältö eriytyi sen mukaan millainen kehittävän itsearviointin toteuttamisen tapa organisaatiossa tai työyhteisössä vallitsi. Toisin sanoen yksilön taidot, ryhmän kyvykkyydet ja organisaation osaaminen muuntuivat sisällöllisesti jatkumolla mekaanisesta holistiseen arviointiotteeseen. Soveltamamme kolmitasoinen osaamista erittelevä jaottelu osoitautui relevantiksi; se paljasti, etteivät yksilön hyvätkään arviointitaidot aina riittäneet pysyvän arvioivan työotteen muodostumiseen työyhteisössä. Tähän tarvittiin riittävän monia taidot hallitsevia yksilöitä sekä ryhmätason arviointikyvykkyyttä, ts. käytäntöjä, joiden pohjalta arvioiva työote ja -kulttuuri voivat rakentua.

Analyysimme toi myös esille, että organisaation sisäisestä kehittämisorientoituneesta arvioinnista tuli henkilöstöjohtamisen kysymys erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa arviointi nosti esiin vaikeita asioita, negatiivisia tunteita ja ristiriitoja. Työyhteisötasolla arviointi saattoi helposti henkilöityä ja tällöin oli vaarana, että arvioinnin kohteeksi tuli yksilöiden suoriutumisen ja osaamisen. Arviointi, olkoon se ulkoista tai sisäistä, edellyttikin niin arvioijalta kuin sen kohteelta hienotunteisuutta, vastaanottavuutta sekä asioiden ja ihmisten erottamista toisistaan. Kun kehittävä itsearviointi oli suurelta osin yksilöiden välistä vuorovaikutusta, tuli työyhteisöllä olla voimavaroja ja tietämystä, jotta omaan toimintaan suuntautuvan arvioinnin pohjalta tapahtuva oppiminen ja muutos olivat mahdollisia. Työyhteisötasolla voidaan puhua sosiaalisesta pääomasta, joka antaa kyvykkyyttä työskennellä arviointi- ja kehittämisorientoituneessa työskentelyssä.

Analyysissä tuli esille, että kehittävä itsearviointi oli haasteellista erityisesti johtamisen ja esimiestyön näkökulmasta. Tämän teeman osalta jatkotutkimuksella voitaisiin selvittää tarkemmin erilaisten johtamiskäytäntöjen roolia ja vaikutusta suhteessa arviointiin ja siihen perustuvaan kehittämiseen.

Myös arviointiosaamisen ja johtamisaamisen välisen suhteen tarkastelu vaatisi syvällisempää tutkimuksellista perehtymistä.

VIITE

¹ Työyhteisöjen lukumäärä, kuten myös ITE-menetelmää soveltavien työyhteisöjen määrä vaihteli hankkeen aikana, koska työyhteisöjen kokoonpanoissa tapahtui muutoksia joko työn organisointiin liittyvistä syistä tai kehittämistyön kannalta oli tarkoituksenmukaista muuttaa menetelmää soveltavan ryhmän kokoonpanoa esimerkiksi tiimipohjaiseksi.

LÄHTEET

- Atjonen, Päivi: *Hyvä paha arviointi. Eettisiä kysymyksiä arvon antamisesta*, Tammi, Helsinki 2007.
- Borg, Pekka, Högnabba, Stina, Kilponen, Marja-Riitta, Kopisto, Kaisa, Korteniemi, Pertti, Paananen, Ilkka-Tapani & Pietilä, Niina: *Arviointi työtavaksi. Kokemuksia asiakastyön arvioinnin kehittämisestä Helsingin sosiaalivirastossa*, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, Helsinki 2008.
- Chen, Huey Tsyh: *Theory-driven evaluations*, SAGE Publications, Newbury Park 1995.
- Dewey, Jennifer, Montrosse, Bianca, Schröter, Daniela, Sullins, Carolyn & John Mattox: *Evaluator competencies. What's taught versus what's sought? American Journal of Evaluation 29 (2008): 3, 268–287.*
- McDonald, Bron, Rogers, Patricia & Kefford, Bruce: *Teaching people to fish? Building evaluation capability of public sector organizations, Evaluation 9 (2003): 1, 9–29.*
- Easterby-Smith, Mark & Lyles, Marjorie (toim.): *Handbook of organizational learning and knowledge management*, Blackwell Publishing, Malden 2003.
- Engström, Yrjö & Virkkunen, Jaakko: *Muutoslaboratorio – kehittävä työntutkimuksen uusi vaihe. Teoksessa Ramstad, Elise & Alasoini, Tuomo (toim.) Työelämäntutkimusavusteinen kehittäminen Suomessa. Lähestymistapoja, menetelmiä, kokemuksia, tulevaisuuden haasteita*, Raportteja 53, TYKES, Helsinki 2007.
- Forss, Kim, Rebien, Claus & Carlsson, Jerker: *Process use of evaluation. Evaluation 8 (2002):1, 29–45.*
- Hernes, Tor & Weik, Elke: *Organization as process: drawing line between endogenous and exogenous views. Scandinavian Journal of Management, 23 (2007): 3, 251–264.*
- Holma, Tupu: *ITE 2 – Opas uudistuneen itsearviointi- ja laadunhallintamenetelmän käyttöön*, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2003.
- Heinonen, Hanna: *Kohti syvempää ymmärrystä sosiaalityössä – sosiaalityöntekijät tutkiva ja arvioiva työ-*

- otetta paikantamassa, Ammatillinen lisensiaatin tutkielma, Helsingin yliopisto, Helsinki 2007.
- Hujala, Anneli: *Johtamisen moniäänisyys. Johtaminen vuorovaikutuksena ja puhuntana hoivayrityksissä*, Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 149, Kuopion yliopisto, Kuopio 2008.
- Huotari, Päivi: *Strateginen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystoimessa. Neljän kunnan sosiaali- ja terveystoimen esimiesten käsityksiä strategisesta osaamisen johtamisesta*, Acta Universitatis Tampereensis 1382, Tampere 2009.
- Hyrkäs, Elina: *Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa*, Acta Universitatis Lappeenrantaensis 338, Lappeenranta 2009.
- Hänninen Kaija, Julkunen, Ilse, Hirsikoski, Riitta, Högnabba, Stina, Paananen, Ilkka, Romo, Henna & Thomasén, Tarya: *Asiakkaat oppimisen käynnistäjinä. Raportti Bikva -arviointimenetelmän oppimisen kehistä*, Stakes, Helsinki 2007.
- Jarenko, Karoliina & Roininen, Janne: Työelämän kehittämisarviointi yliopistosektorilla – Kohti henkilöstölähtöisempiä arviointi- ja palautejärjestelmiä. Hallinnon tutkimus, 27 (2008), 95–103.
- Khan, Adil: Evaluation capacity building. An overview of current status, issues and options. *Evaluation* 4 (1998): 3, 310–328.
- Kirjavainen, Paula & Laakso-Manninen, Ritva: *Strategisen osaamisen johtaminen. Yrityksen tieto ja osaamisen kilpailuedun lähteeksi*, Edita, Helsinki 2000.
- Koivisto, Juha, Vataja, Katri & Seppänen-Järvelä, Riitta: Relational evaluation of organizational development activities. *International Journal of Public Administration* 31 (2008): 10–11, 1167–1181.
- Krogstrup, Hanne: *Asiakaslähtöinen arviointi. Bikva-malli*, FinSoc arviointiraportteja 1, Stakes, Helsinki 2004.
- Krogstrup, Hanne: *Kompetenssi-arviointimalli – Työyhteisön kehittämisen väline*, FinSoc arviointiraportteja 3, Stakes, Helsinki 2004.
- Leeuw, Frans, Sonnichen, Richard & Rist, Ray (toim.): *Can governments learn? Comparative perspectives on evaluation & organizational learning*, Transaction Publishers, New Brunswick 1994.
- Mezirow, Jack et al.: *Uudistava oppiminen. Kriittinen reflektio aikuiskoulutuksessa*, Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, Helsinki 1995.
- Ollila, Seija: *Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa. Johtamisosaamisen ulottuvuudet työnhajauksellisena näkökulmana*, Acta Wasaensia 159, Vaasan yliopisto, Vaasa: 2006.
- Parviainen, Jaana: *Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä*. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.) *Kollektiivinen asiantuntijuus*, Tampere University Press, Tampere, 2006: 155–187.
- Patton, Michael Q.: Developmental evaluation. *Evaluation Practice* 15 (1994): 3, 311–319.
- Patton, Michael Q.: *Utilization-focused evaluation. 3rd Ed, The New Century Text*, SAGE Publications, Thousand Oaks 1997.
- Patton, Michael Q.: Discovering process use. *Evaluation* 4 (1998): 2, 225–233.
- Preskill, Hallie & Torres, Rosalie: *Evaluative inquiry for learning in organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks 1999.
- Preskill, Hallie: Evaluation's second act. A spotlight on learning. *American Journal of Evaluation* 29 (2008): 2, 127–138.
- Preskill, Hallie & Torres, Rosalie: The learning dimension of evaluation use. *New Directions for Evaluation* 88 (2000), 25–37.
- Preskill, Hallie, Zuckerman, Barbra & Matthews, Bonya: An exploratory study of process use. Findings and implications for future research. *American Journal of Evaluation* 24 (2003): 4, 423–442.
- Rajavaara, Marketta: *Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia*, Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2006.
- Reason, Peter & Bradbury, Hillary (toim.) *Handbook of action research*, SAGE Publications, London 2005.
- Rogers, Patricia J. & Williams, Bob: Evaluation for practice improvement and organizational learning. Teoksessa Shaw, Ian F., Greene, Jennifer. C. & Mark, Melvin M. (toim.) *Handbook of evaluation*, SAGE Publications, London 2006, 76–97.
- Räisänen, Anu: Kehittävään arviointiin. Teoksessa Lyytinen, Heikki & Räisänen, Anu (toim.) *Kehittämissuuntaa arvioinnista*, Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä 2005, 109–127.
- Saari, Eveliina, Hytinen Kirsi & Lähteenmäki-Smith, Kaisa: Kehittävä vaikuttavuusarviointi menetelmänä tutkimus- ja kehitystoiminnan suuntaamisessa ja oppimisessa. *Hallinnon tutkimus* 27 (2008): 1, 35–48.
- Sanchez, Ron & Heene, Aimé: *The new strategic management. Organization, competition and competence*, Wiley, New York 2004.
- Seppänen-Järvelä, Riitta: *Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla*, Tutkimuksia 104, Stakes, Helsinki 1999.
- Seppänen, Riitta: Evaluatiivinen näkökulma kehittämistyöhön. *Hallinnon Tutkimus* 16 (1997): 2, 100–107.
- Seppänen-Järvelä, Riitta: Kehittämisen johtaminen ja organisointi. Teoksessa Seppänen-Järvelä & Vataja (toim.) *Työyhteisö uusille urille. Kehittäminen osaksi arjen työtä*, PS-kustannus, Jyväskylä 2009, 69–75.
- Stevahn, Laurie, King, Jean, Ghore, Gail & Minnema, Jane: Establishing essential competencies for program evaluators. *American Journal of Evaluation* 26 (2005): 1, 43–59.
- Stevenson, John, Florin, Paul, Mills Dana Scott & Adnrade, Marco: Building evaluation capacity in human service organization: a case study. *Evaluation and Program Planning* 25 (2002), 233–243.
- Stockdill, Stacey Hueftle, Baizerman, Michael & Compton, Donald: Toward a definition of the ECB process: A conversation with the ECB literature. *New Directions for Evaluation* 93 (2002), 7–25.

- Stähle, Pirjo: *Supporting a system's capacity for self-renewal*, Tutkimuksia 190, Helsingin yliopisto, Helsinki 1998.
- Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.): *Projektiyhteiskunnan käänöpuolia*, Gaudeamus, Helsinki 2006.
- Tiittula, Pertti: Moniääninen vaikeneminen: toimijatahojen suhteet ja toiminta kehittämishankkeessa. Teoksessa Ramstad, Elise & Alasoini, Tuomo (toim.) *Työelämän tutkimusavusteinen kehittäminen Suomessa*, Raportteja 53, Tykes, Helsinki 2007, 275–297.
- Toikko, Timo & Rantanen, Teemu: *Tutkimuksellinen kehittämistoiminta*, Tampere University Press, Tampere 2009.
- Torres, Rosalie T., Preskill, Hallie S. & Piontek, Mary E.: *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting: Enhancing learning in organizations*, SAGE Publications, Thousand Oaks 1996.
- Vataja, Katri & Julkunen, Ilse: *Sosiaalitoimistojen työn organisointi ja työhyvinvointi*, Tutkimuskatsaus, Stakes, Helsinki 2004.
- Vataja, Katri, Seppänen-Järvelä, Riitta & Vanhanen, Tuomas: Sosiaalitoimisto työympäristönä – sosiaalitoimistojen tarkastelua työyhteisöjen ja työn organisoinnin näkökulmasta. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (2007): 4, 357–370.
- Vataja, Katri: Arvioiva työote – kehittämisen peruslähtökohta. Teoksessa Seppänen-Järvelä, Riitta & Vataja, Katri (toim.) *Työyhteisö uusille urille. Kehittäminen osaksi arjen työtä*, PS-kustannus, Jyväskylä 2009, 51–65.
- Vataja, Katri & Seppänen-Järvelä, Riitta: Työyhteisölähtöinen prosessikehittäminen kehittämisotteena, *Työelämän tutkimus* 7 (2009): 2, 105–116.
- Viitala, Riitta: *Johda osaamista! Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön*, Infor Oy TAT, Helsinki 2005.
- Wenger, Etienne: *Communities of practice: Learning, meaning and identity*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- www.muutoslaboratorio.fi. Tulostettu 10.07.2009.

Ennakoiva vaikuttavuusarviointi innovaatio-ohjelmien strategisessa johtamisessa ja arviointiosaamisen uudet tarpeet

Kirsi Hyttinen, Jari Konttinen, Toni Ahlqvist, Antti Pelkonen & Torsti Loikkanen

ABSTRACT

Impact assessment of R&D is currently facing important challenges. First, the nature of innovation as well as the scope of innovation policy are transforming in a way that has not been taken into account in evaluation practices. While linear model of innovation has been replaced by a systemic view of the innovation process, current evaluation methods are still largely based on the linear model. At the same time, innovation policy is transforming into an expanding, horizontal and network-based policy field which calls for broader approaches in evaluation. Second, impact assessment has traditionally been largely based on the idea of legitimisation of innovation policy programmes. As a consequence, evaluation has not been informed by theories of learning and strategic management nor aimed at producing knowledge to support the continuous improvement of the activity or organisation in question. Due to emphasis on legitimisation, information based on quantitative indicators has been in the forefront instead of more diversified approaches to data collection. Third, innovation policy evaluation has been backward-looking and non-continuous in nature and there has been a lack of longer-term, foresight-oriented element to support strategic thinking. This article reviews the current problems of innovation policy evaluation and introduces a new, systemic and future-oriented evaluation model. The

novelty of the model is that it responds to the challenges that innovation policy evaluation is facing by combining foresight methods to the traditional impact assessment methodologies under single evaluation framework. On this basis the article considers what kinds of new competences the future-oriented impact assessment model requires from the evaluators, objects of evaluation as well as strategic decision-makers.

JOHDANTO

Julkisesti rahoitetun tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (T&K&I)¹ arvioinneilla on takanaan yli puolivuosisatainen historia. Arviointitoiminnan synty voidaan yhdistää toisen maailmansodan jälkeiseen Yhdysvalloista liikkeelle lähteneeseen julkisen tutkimustoiminnan ekspansioon ja sitä tukemaan kehittyneeseen *ex-ante* arvioinnin perinteeseen tutkimussuunnitelmien ja -agendojen vertaisarviointien toteuttamiseksi. Arvioinnin näkökulmana ja kohteena olivat siten tutkimustoiminnan panostukset ja tutkimuksen jälkikäteisarviointi (eli ns. *ex-post* arvioinnit) nähtiin tarpeettomiksi. 1960- ja 1970 -lukujen aikana julkiset panostuksen tutkimustoimintaan kasvoivat länsimaissa ja vaatimukset tiivelvöllisyydestä julkisen rahan käytössä alkoivat myös kasvaa. Tästä syystä arviointitoimintaa alettiin kehittää tunnistamaan tutkimustoiminnasta koituvia *ex-post* hyötyjä ja vaikutuksia.

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana huo-

mioita on enenevässä määrin alettu kiinnittää kansallisten tutkimusjärjestelmien sekä kansallisten ja alueellisten innovaatioympäristöjen arviointiin (Rip 2001; Georghiou 1998). Tämä puolestaan on seurausta systeemisen (innovaatiojärjestelmä) ajattelun esiinnoususta T&K- ja innovaatiotoiminnassa (ks. esim. Edquist 2006) ja sitä tukevassa politiikassa. Arnoldin (2004) mukaan "*systeminen maailma tarvitsee systeemistä arviointia*". Arviointien ja T&K-toimintaa tukevan politiikan välille on muodostunut myös vahvempi yhteys. *Ex post*-arvioinneista on tullut osa poliittista prosessia ja arvioinneilla on pyritty legitimoimaan toteutettua politiikkaa (Luukkonen 1998). On kuitenkin huomattava, että arviointien hyödyntäjillä on myös legitimoimia moniulotteisempia tarpeita (esim. Patton, 1997). Arvioinneilla ei tulisi pyrkiä ainoastaan selvittämään rahojen vastuullista käyttöä tai asetettujen tavoitteiden käyttöä, vaan tulisi myös arvioida politiikka-toimien tai ohjelmien tarkoituksenmukaisuutta tulevaisuudessa. Tämä on osaltaan johtanut politiikkaa tukevien työkalujen integroitumiseen. Esimerkiksi *ex-post*-arvioinnit, teknologian ja sosio-ekonomisen toimintaympäristön ennakkoinnit sekä teknologian sosio-ekonomisen ja ekologiset vaikutusten arvioinnit ovat lähentyneet toisiaan (Rip, 2001). Strategisen kehittämisen elementit ovat siis korostuneet arviointitoiminnassa (Luukkonen 2002). Legitimoivan ja kehittäväen näkökulman välinen tasapaino on kuitenkin problemaattinen. Tästä on esimerkkinä Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2008 toteuttama meta-arviointi, jossa todetaan, että suomalaisessa T&K -arviointitoiminnassa ollaan menty jo liikaa kehittäväen suuntaan ja tilivelvollisuusaspekti jää arvioinneissa usein toteutumatta: "(T&K) *toimijoille asetettujen tavoitteiden toteutumista koskevan vastuullistavan arviointitiedon kysyntä ja tarjonta eivät nykytilanteessa tyydyttävästi kohtaa*" (VTV 2008).

Erilaisten arviointimenetelmien ja -lähestymistapojen evoluutio on laventanut merkittävästi T&K-toiminnan arviointikenttää ja nostavat esiin uusia osaamisvaatimuksia. Uusien lähestymistapojen ja tiedon tarpeiden esiinnousu ei ole kuitenkaan syrjäyttänyt vanhoja arviointikäytäntöjä. Vaikka T&K-arviointien painopiste on muuttumassa kohti strategista kehittämistä tukevaa arviointia, näyttävät esimerkiksi tutkimuksen tieteellisen relevanssin vertaisarviointit samoin kuin politiikan legitimoiteettia tukevat arvioinnit edelleen säilyvän T&K-arviointien tilaajien ja toteuttajien agendalla. Käynnissä oleva muutos on mielenkiintoinen arviointitutkijoiden ja

-kehittäjien näkökulmasta. Kuinka erilaisia arviointimenetelmiä ja -näkökulmia voidaan yhdistää ja hyödyntää, jotta ne tuottaisivat arvioitavan kohteen tai toimenpiteen näkökulmasta parhaan mahdollisen tuloksen? Mitä innovaatiotoiminnan ja -politiikan muutos sekä uudet arviointikäytännöt ja -menetelmät merkitsevät arviointiosaamisen näkökulmasta?

Tarkastelemme tässä artikkelissa T&K -toiminnassa ja sitä tukevassa politiikassa käynnissä olevaa muutosta ja muutoksen aiheuttamia arviointitoiminnan ja -osaamisen haasteita. Esittelemme ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallin, joka on kehitetty tutkimus- ja kehittämishankkeita rahoittavan pitkäkestoisen ohjelman johtamisen tukemiseen, ja joka pyrkii vastaamaan arviointitoiminnan nykyisiin ongelmiin. Artikkelin on rakennettu seuraavasti. Luvussa 2 tarkastelemme innovaatiotoiminnan ja -politiikan nykyisen arviointitoiminnan ongelmakohtia. Keskitymme tarkastelussa aluksi erityisesti politiikkaympäristön muutokseen sekä laaja-alaistuvan innovaatiopolitiikan kenttään. Sitten käsittelemme perinteisestä arviointitoiminnasta nousevia kehityskulkuja eli sitä kuinka indikaattoriperusteisesta, legitimointiin tähtäävästä arviointitoiminnasta on siirrytty kohti vuorovaikutteista oppimistoimintaa. Arviointitoiminnassa on vastavasti noussut tarve ennakoivasti ymmärtää ja läpivalaista yhteiskunnallis-teknologisten kehityskulujen luonnetta systeemisestä näkökulmasta. Luvussa 3 käsittelemme ennakoivan vaikuttavuusmallin teoreettisia perusteita. Luvussa 4 esittelemme ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallin pääpiirteittäin. Luvussa 5 nostamme esille ennakoivan arviointimallin esiin nostamia osaamisvaatimuksia toteuttajan, kohteen kuin arviointien tilaajan ja käyttäjän näkökulmasta. Luvussa 6 vedämme artikkelin langat yhteen sekä teemme joitakin huomioita tulevaisuuden kehittämistarpeista.

INNOVAATIOTOIMINNAN JA -POLITIIKAN NYKYMUOTOISEN ARVIINTITOIMINNAN ONGELMAKOHTIA

Politiikan toimintaympäristön muutos: hallinnosta hallintaan

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana kansainvälisessä politiikan toimintaympäristössä on tapahtunut laajoja muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet niin kansallisen politiikan sisältöihin kuin julkisen

sektorin toimintatapoihin ja -edellytyksiin. Samalla muutokset nostavat esiin merkittäviä haasteita myös julkisten politiikkatoimien arvioinnin näkökulmasta. Keskeisiä muutostrendejä tässä suhteessa ovat esimerkiksi seuraavat:

- Yhteiskunnallisen kompleksisuuden kasvu. Kansallisvaltioiden hallinta on pirstoutunut, yhteiskuntien alajärjestelmät (esim. tiede, koulutus, terveydenhuolto jne) ovat muuttuneet yhä itsenäisemmiksi ja modernit yhteiskunnat kaiken kaikkiaan eriytyneemmiksi (Pierre & Peters 2000). Samalla yhteiskunnalliset ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ne läpileikkaavat aiempaa useampia politiikan alueita. Yhden politiikkasektorin päätökset ovat täten riippuvaisempia muiden politiikan alueiden prosesseista. Yhä monimutkaisempia ongelmia ei pystytä ratkaisemaan yksinkertaisilla, hierarkisilla rakenteilla ja sektori-kohtaisilla ratkaisuilla, vaan tarvitaan monitoimijaisia ja horisontaalisia toimintatapoja.
- Yhteiskunnallisen muutosnopeuden ja dynamiikan kasvu. Tieto- ja viestintäteknologian nopean kehityksen ja yleisemminkin teknologisen muutoksen myötä informaation liikuminen on nopeutunut, yhteiskunnat ovat aiempaa verkottuneempia ja niiden eri alueet keskinäisriippuvaisempia. Tämän seurauksena taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset muutokset välittyvät yhä nopeammin niin kansallisesti kuin globaalillakin tasolla (esim. Castells 2000). Dynamiikan muutos edellyttää hallintajärjestelmiltä kykyä adaptiivisuuteen ja nopeampaan reagointiin.
- Globalisaatio ja politiikan kansainvälistyminen. Globalisaatio ja Euroopan integraatio ovat tuntuvasti vaikuttaneet kansallisvaltion rooliin, toimintatapoihin ja politiikan sisältöihin niin Suomessa kuin kansainvälisestikin (Väyrynen 1999). Monilla politiikan alueilla tämä on merkinnyt toimivallan siirtymistä kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle. Suomessa politiikan eurooppalaistuminen on voimakkaimmin näkynyt talouspolitiikassa, jossa kansallinen talouspolitiittien itsenäisyys on merkittävästi kaventunut (Böckerman & Kiander 2006). Käytännössä kehitys on johdantanut siihen, että kansallista politiikkaa joudutaankin koordinoimaan yhä enemmän

sekä lukuisten eurooppalaisten ja globaalien toimenpiteiden kanssa että suhteessa kansallisvaltioiden alueilta kumpuaviin aloitteisiin ja toimenpiteisiin.

- Markkinavetoisuuden voimistuminen. 1980-luvun alkaen markkinoiden rooli yhteiskunnallisena ohjausjärjestelmänä on voimistunut. Keskeisessä roolissa ovat olleet aluksi Yhdysvalloissa ja Ilossa-Britanniassa ja sittemmin laajasti kehittyneissä teollisuusmaissa toteutetut markkinavetoiset reformit (Jessop 2002; Pierre & Peters 2000). Julkishallinnossa erityisesti uudella julkisjohtamisella (new public management) on pyritty muuttamaan hallintoa managerialisempaan ja yritysmäisempään suuntaan. Suomessa julkinen sektori alkoi omaksua uuden julkisjohtamisen periaatteita 1990-luvulla (ks. Patomäki 2007, 69–82). Käytännössä se on tarkoittanut mm. kilpailun lisäämistä, toiminnan tehostamispaineita, julkisen sektorin toimintojen avaamista markkinoille sekä tulosohtausmenettelyyn käyttöönottoa valtionhallinnossa. Uusi julkisjohtaminen on myös vahvistanut tarvetta toiminnan tulosten mittaamiseen ja vaikuttavuuden arvioimiseen. Samalla kuitenkin myös kriittisyys markkinaohjautuvuutta kohti on kasvanut. Viime aikoina etenkin maailmanlaajuisen talouskriisin taustasyyt sekä valtioiden aktiivinen puuttuminen kriisin seurauksena hoitamiseen ovat voimistaneet arvostelua ja nostaneet esiin tarpeen finanssitalouden tarkemmasta sääntelystä.

Yllämainitut muutostrendit ovat osaltaan vaikuttaneet myös laajemmin valtion rooliin ja politiikan teon toimintatapoihin. Keskeinen muutos tässä suhteessa on siirtymä valtiojohtoisesta, hierarkkisesta toimintatavasta ja hallinnosta (government) kohti monitoimijaisempaa ja vuorovaikutteisempaa hallintaa (governance) (Pierre & Peters 2000; Stoker 1998). Muutoksen ydin on siinä, ettei uudenaikaisessa toimintaympäristössä valtio tai julkinen sektori kykene enää samassa määrin kuin ennen johtamaan yhteiskuntaa ja taloutta yksin, vaan hallinnan onnistuminen riippuu yhä enemmän yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta monien eri tahojen kanssa. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajat ovat maldatuneet ja hallintaan on tullut mukaan uusia toimijoita yksityisen ja kolmannen sektorin suunnasta, mutta myös kansalaisten osallistumisen ja osal-

listamisen muodossa. Valtion rooli on muuttumassa yhä enemmän toimintoja koordinoivaksi ja yhteistyötä edistävaksi toimintojen tai politiikkapäämäärien toteuttamisen ja suorittamisen sijaan (Pierre & Peters 2000).

Käytännössä julkinen hallinta tapahtuukin yhä enemmän monimutkaisissa ja dynaamisissa monien eri toimijoiden muodostamissa hallintaverkostoissa. Hallintaverkosto muodostaa suhteellisen vakaan yhteistyörakenteen, jossa keskeistä on horisontaalinen vuorovaikutus keskinäisriippuvaisten, mutta toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden välillä (Haveri & Pehk 2008). Verkostot ovat julkisten politiikkatoimijoiden määrittelemissä rajoissa pitkälle itseohjautuvia ja ne ovat joko politiikkaa valmistelevia tai toimenpanevia. Verkostojen moniulotteisuus ja itseohjautuvuus on nostanut esiin myös kysymyksen siitä, miten julkinen toimija voi johtaa verkostoja. Keinona tähän on esitetty metahallintaa, jossa tarkoituksena on ohjata verkostojen toimintaa halutulla tavalla rajoittamatta kuitenkaan niiden autonomiaa (Jessop 2002). Esimerkiksi Suomessa verkostohallinnan toimintamuodot ovat yhä yleisempiä instrumentteja julkisen politiikan toteuttamisessa sekä kunnissa että valtion tasolla (Haveri & Pehk 2008). Verkostohallinnan yleistymisestä huolimatta esimerkiksi ministeriöiden välisessä horisontaalisessa koordinaatiossa ja yhteistyössä on kuitenkin vielä paljon vaikeuksia (esim. Pelkonen 2008).

Laaja-alaistuva ja hallintaan perustuva innovaatiopolitiikka arviointitoiminnan haasteena

Yllä kuvatut muutostrendit ovat laajasti heijastuneet myös innovaatiopolitiikan toteutukseen Suomessa ja kansainvälisesti. Valtion rooli on muuttunut pitkälti governance-teorian mukaisesti toimintoja suorittavasta niille edellytyksiä luovaksi ja niitä koordinoivaksi. Tämä on näkynyt siinä, että perinteisen teollisuuspolitiikan lyhyen tähtäimen interventionististen keinojen (esim. tuet vaikeuksissa oleville teollisuuden aloille) merkitys on vähentynyt ja painopiste on siirtynyt mikrotaloudellisia tekijöitä ja pidemmän aikavälin talouskasvun tekijöitä korostavaa politiikkaa (mm. t&k-toiminta, koulutus, teknologinen infrastruktuuri) (Ylä-Anttila & Palmberg 2007). Samalla keskeiseksi tavoitteeksi on muodostunut kilpailun ja yritysten yleisen toiminta- ja innovaatioympäristön vahvistaminen sekä

Suomen muuttaminen houkuttelevaksi sijoituspaikaksi kansainvälisesti kilpailukykyisille yrityksille.

Muutoksen taustalla on myös siirtyä lineaariseen innovaatioprosessiin perustuvasta ajattelusta kohti systeemistä innovaatiomallia, jossa innovaatioiden nähdään syntyvän ennenkaikkea kompleksisten ja vuorovaikutteisten prosessien seurauksena. Systeeminen näkökulma korostaa monien eri toimijoiden (yritykset, tutkimuslaitokset, asiakkaat, viranomaiset jne) ja instituutioiden (IPR, regulaatio, kulttuuri) välistä ei-lineaarista vuorovaikutusta innovaatioprosessin keskeisenä piirteenä. Systeeminen ajattelu lähtee siitä, että yritykset ja muut organisaatiot eivät innovoi eristyksessä vaan osana laajempaa ympäristöä ja järjestelmää, johon ne ovat kiinnittyneet. Innovaatioiden syntyä ja innovaatio-toimintaa pidetäänkin yhä enemmän hyvin tiiviisti erilaisiin sosiaalisiin ja institutionaalisiin tekijöihin nivoutuvana (Borrás 2003). Innovaatiopolitiikan tasolla tämä on tarkoittanut innovaatiojärjestelmän – ja sittemmin myös innovaatioympäristön – käsitteen käyttöönottoa. Käsitteellä on viitattu kaikkiin niin toimijoihin ja instituutioihin jotka osallistuvat uuden tiedon luomiseen ja hyödyntämiseen ja korostettu niiden välisen vuorovaikutuksen ja rajapintojen merkitystä. Poliitiikan kannalta systeeminen näkökulma tarkoittaa sitä, että huomiota pyritään suuntaamaan perinteisten markkinapuutteiden sijasta yhä enemmän myös systeemipuutteisiin (ks. esim. Woolthuis et al. 2005). Systeeminen ajattelu onkin merkinnyt sitä, että yhä keskeisemmäksi valtion innovaatiopolitiittiseksi rooliksi on tullut järjestelmän eri toimijoiden yhteistyön ja verkottumisen edistäminen.

Verkostomainen toimintatapa onkin yleistynyt innovaatiopolitiikan toteutuksessa. Käytännössä innovaatiopolitiikkaa suunnitellaan ja toteutetaan ja sen vaikutukset syntyvät yhä enemmän erilaisissa laaja-alaisissa verkostoissa. Toimijoiltaan, toiminta-alueiltaan ja tavoitteiltaan laajentuneet Tekesin innovaatio-ohjelmat, uudet kansalliset strategisen huippuosaamisen keskittymät (SHOKit) sekä alueellisia innovaatorakenteita vahvistava osaamiskeskusohjelma ovat hyviä esimerkkejä monitoimijaisista hallintaverkostoista innovaatiopolitiikan alueella Suomessa.

Samaan aikaan sekä innovaatio toiminta että innovaatiopolitiikan toimeenpano ovat vahvasti kansainvälistyneet. Innovaatio toiminta on globalisoitunut ja hajautunut maantieteellisesti, sillä yritykset kiinnittyvät yhä enemmän globaalisti hajautettuihin innovaatio- ja tietoverkostoihin, joissa tieto, resurs-

sit ja ideat virtaavat (OECD 2008). Innovaatiopolitiikassa ylikansallisten toimijoiden merkitys on korostunut, mikä on näkynyt erityisesti Euroopan Unionin kasvavana roolina teknologisen kehityksen edistäjänä 1980-luvun alusta alkaen (Borrás 2003). Keskeisiä toimenpiteitä tässä ovat olleet mm. tutkimuksen puiteohjelmat, rakennerahastot ja viimeksi eurooppalaisen tutkimusalueen ERAn kehittäminen. Suomalaisen innovaatiopolitiikan päätöksenteossa eurooppalaisen koordinaation ja laajemmin kansainvälisen yhteistyön merkitys onkin kasvanut huomattavasti (Hakala 2003). Kun samaan aikaan on tapahtunut myös alueellisen innovaatiopolitiikan aktivoituminen (Pelkonen 2008), innovaatiopolitiikassa ei ole kyse vain monitoimijaisesta hallinnasta (governance) vaan yhä enemmän myös monitasoisesta hallinnasta (multi-level governance). Siinä kansallisen, ylikansallisen ja alueellisten toimenpiteiden yhteensovittaminen on entistä tärkeämpää (Kaiser & Prange 2005). Innovaatiopolitiittinen päätöksenteko tapahtuu siten huomattavasti aiempaa moniulotteisemmassa ja kompleksisemmassa kentässä.

Viimeisin trendi niin Suomessa kuin kansainvälisestikin on innovaatiopolitiikan kehittäminen yhä laaja-alaisempaan ja moniulotteisempaan suuntaan (European Commission 2006; Työ- ja elinkeinoministeriö 2008). Painopiste on siirtymässä teknologian kehittämisestä teknologioiden ja innovaatioiden hyödyntämiseen laajasti eri yhteiskunnan sektoreilla. Teknologisten innovaatioiden rinnalla korostuvat yhä enemmän ei-teknologiset innovaatiot kuten palveluinnovaatiot, organisatoriset innovaatiot ja esimerkiksi johtamisinnovaatiot. Samalla myös julkinen sektori on yhä enemmän innovaatiopolitiikan kohde, kun innovaatiopolitiikalla pyritään uudistamaan julkisen sektorin toimintaa.

Muutos merkitsee innovaatiopolitiikan toimintakentän laajentamista uusille alueille, kuten terveydenhuoltoon, hyvinvointiin, työelämän kehittämiseen, koulutukseen jne. Eräiden linjausten mukaan innovaatiotoiminnan tulisi sijoittua kaikkien politiikka-alueiden ytimeen (European Commission 2003). Näin laajeneva innovaatiopolitiikka tuo politiikan kentälle paljon uusia toimijoita eri politiikka-sektoreilta sekä synnyttää tarvetta uudenslaisille neuvotteluille osapuolten kesken. Laaja-alaisuus innovaatiopolitiikka sekä uudet teknologiset riskit esim. bioteknologian alueella ovat myös nostaneet esiin tarpeen kansalaisten tiiviimpään integrointiin innovaatiopolitiittiseen päätöksentekoon (Snell 2009; Häyrynen-Alestalo et al. 2004). Laaja-alais-

tuva innovaatiopolitiikka edellyttääkin vahvaa horisontaalista koordinaatiota ja kykyä erilaisten tavoitteiden tasapanottamiseen (Pelkonen 2009).

Politiikan voidaankin katsoa olevan muuttumassa lineaarisesta ja hallintoon perustuvasta tiede- ja teknologiapolitiikasta kohti systeemiseen ajatteluun pohjautuvaa, laaja-alaista ja päätöksentekojärjestelmältään monimutkaistuvaa innovaatiopolitiikkaa. Nämä politiikan muutokset heijastuvat suoraan haasteina myös innovaatiopolitiikan arviointitoimintaan. Käytännössä arvioinnin kohteet ovat yhä useammin monitoimijaisia ja moniulotteisia hallintaverkostoja ja politiikan vaikutukset näissä verkostoissa syntyviä laaja-alaisia muutoksia eri sektoreilla. Taloudellisten ja teknologisten vaikutusten ohella pyritään yhä enemmän myös esimerkiksi terveyteen, hyvinvointiin, ympäristöön ja kestävään kehitykseen liittyvien vaikutusten aikaansaamiseen. Nämä ovat usein hankalasti todennettavissa ja niiden mittaamiseen liittyy merkittäviä haasteita. Verkostojen dynamiikan ymmärtäminen on siten yhä tärkeämpää. Tässä mielessä kehitys korostaa tarvetta laaja-alaiselle ja myös aikaisempaa monitieteisemmälle otteelle sekä monipuolisten menetelmien käytölle vaikutusten arvioinnissa. Samalla arviointitiedon hyödyntäminen osana verkostojen ohjaamista ja sen linkittäminen verkostojen meta-hallintaan nousee yhä keskeisemmäksi lähitulevaisuuden kehittämiskohteeksi.

Myös politiikan ja innovaatiotoiminnan kansainvälistyminen vaikuttaa arviointitoiminnan lähtökohtiin. Arviointien suorittaminen pelkästään kansalliseen näkökulmaan nojautuen muuttuu ongelmalliseksi, kun kansainväliset verkostot ovat yhä useammin merkittävässä osassa innovaatiopolitiikan vaikutusten synnyssä. Kansainvälisten verkostojen roolin tarkastelu onkin yhä tärkeämpi osa arviointitoimintaa. Verkostojen ja kansainvälisen yhteistyön roolia korostaa myös avoimen innovaatiotoiminnan merkityksen kasvu (OECD 2008). Samalla innovaatiodynamiikan ja yhteiskunnallisen muutosnopeuden kasvu korostavat tarvetta muutosten ennakointiin ja arviointitoiminnan suuntaamiseen myös eteenpäin ja tulevaisuuteen katsovaksi. Kun muutokset ovat yhä nopeampia, myös kysymys arviointitoiminnan jatkuvuudesta nousee yhä tärkeämmäksi: onko riittävä, että toimenpideohjelma arvioidaan sen päätyttyä vai pitäisikö arvioinnin ja seurannan olla jatkuvampaa? Ylläkuvatut innovaatiopolitiikan muutostrendit tähdentävät myös arviointitoiminnan läheistä linkittymistä strategiseen päätöksentekoon. Kun toimintaympäristö on moni-

mutkaistunut, yhteiskunnallinen muutosnopeus on kasvanut ja toimijat yhä keskinäisriippuvaisempia alueellisesti, kansallisesti ja globaalisti, tarve ajantasaiselle ja relevantille arviointitiedolle päätöksenteossa on aiempaa ilmeisempi.

Vaikuttavuusarvioinnin perinteestä nousevat haasteet

Pääpaino T&K -toiminnan arvioinneissa on ollut yksittäisten ohjelmissa ja hankkeissa. Viimeisten vuosien aikana kiinnostus toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen on kasvanut ja arviointeja on toteutettu yhä enemmän ja systemaattisemmin. Huomiota kiinnitetään ohjelmien, hankkeiden ja yksittäisten rahoitusinstrumenttien lisäksi myös T&K-toimintaa harjoittavien organisaatioiden toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Perinteinen arviointitoiminta onkin lähtökohtaisesti ollut "atomistista" eli toisin sanoen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on arvioitu ja arvioinnin työkaluja on kehitetty ensisijaisesti yksittäisen politiikkainstrumentin näkökulmasta.

Sekä Suomessa että kansainvälisesti T&K -toiminnan vaikuttavuutta on pyritty määrittelemään useissa yhteyksissä ja monissa toteutetuissa ja meneillään olevissa kehittämishankkeissa². Niiden tuloksena on syntynyt työkaluja vaikuttavuuden arvioimiseen sekä toimijakohtaisesti priorisoituja indikaattoreita vaikuttavuuden mittaamiseen ja seurantaan. Tavoitteena on ollut tuottaa tietoa toiminnan hyödyistä ja vaikutuksista toiminnan ohjauksen ja kehittämisen tueksi. Sen lisäksi toteutetuissa kehittämishankkeissa on pyritty tunnistamaan vaikutusten arviointiin liittyviä keskeisiä ongelmakohtia (mm. Lähtenmäki-Smith & al. 2006, Hyytinen & al. 2007). Toteutetuissa arvioinnin kehittämishankkeissa pullonkaulojen on tunnistettu kiteytyvän kolmeen ulottuvuuteen. Ensinnäkin haasteet liittyvät toimijoiden vaikutustavoitteiden *asettamiseen ja täsmentämiseen (1)*. Tavoitteiden asettamisen osalta olennaiset kysymykset liittyvät muun muassa siihen, millainen prosessi tavoitteiden asettamista edeltää, mitkä toimijat osallistuvat tavoitteiden asettamiseen ja miten tavoitteita asetettaessa voidaan ottaa huomioon perinteisiä sektorirajoja ylittävät poikkihallinnolliset tavoitteet. Tavoitteiden asettamiseen liittyvä keskeinen näkökohta on myös se, miten tavoitteet voidaan asettaa siten, että ne ovat ensinnäkin toiminnan ohjauksen kannalta riittävän sitovia ja toisaalta siinä

määrin joustavia, että niissä voidaan huomioida toimintaympäristön ja asiakastarpeiden muutokset. Toinen keskeinen pullonkaula liittyy tavoitteiden toteutumista kuvaavien *indikaattoreiden määrittelyyn (2)* ja priorisoimiseen. Kolmas haaste koskee puolestaan arviointien tuottaman *tiedon hyödyntämistä osana oppimista eli toiminnan jatkuvaa kehittämistä (3)* ja strategista johtamista.

Vaikka menetelmiä vaikutusten todentamiseksi on viime vuosina kehitetty merkittävästi, ovat arviointimenetelmät ja työkalut nykyisellään vielä monelta osin kehittymättömiä: menetelmät perustuvat lineaariseen ajatteluun eivätkä tue innovaatioiden systeemistä luonnetta. Usein niistä puuttuu myös pitkän aikajänteen strategista ajattelua tukeva ennakoiva elementti (OECD 2005). Nykyisen jälkikäteen tapahtuvan vaikutusten arvioinnin (ex post) rinnalla tulisi arviointeja kehittää tukemaan tavoitteiden asettamista siten, että siinä hyödynnetään nykyistä enemmän toiminnan suuntaamista tukevan ennakkoinnin ja toiminnan strategisen kehittämisen (ex ante) elementtejä. Usein päätöksiä tehdään varsin kapea-alaisen tiedon pohjalta. Laaja-alaisen tiedon keräämiseksi tarvitaan monenlaisia työkaluja ja monella tavalla tuotettua tietoa, joka vastaa erilaisiin tiedon tarpeisiin ja tavoitteisiin. Tärkeää olisi myös luoda kokonaisvaltainen kuva erilaisista arvioinnin välineistä ja tukea niiden komplementaarista käyttöä arviointeja toteutettaessa (mm. Fahrenkrog et al. 2002).

Indikaattoripohjaisesta legitimoinnista vuorovaikutteiseen oppimiseen

Perinteisesti vaikuttavuusarviointia on kehitetty osana tilivelvollisuusraportointiin kuuluvaa ohjausta ja seuranta (esim. Chelmsky 1997). Vaikuttavuusarviointien tavoitteena on ensisijaisesti ollut ohjelmien ja organisaatioiden olemassaolon oikeuttaminen. Arviointien tarkoituksena on ollut osoittaa sekä päätöksentekijöille että laajasti veronmaksajille, että veroerot on käytetty tarkoituksenmukaisesti ja niillä on saatu hyötyjä aikaan yhteiskunnassa. Legitimointiin liittyvän vaatimuksen seurauksena vaikuttavuuden arvioinneissa ja arviointia kehittäneissä hankkeissa keskeiseksi tavoitteeksi on usein asetettu kvantitatiivisen indikaattoripohjaisen tiedon tuottaminen. Tavoitteena on ollut tuottaa yksityiskohtaista ja määrällistä tietoa, joka mahdollistaa myös toimijoiden keskinäisen vertailun.

Vaikka vaikuttavuuteen liittyvää keskustelua ja

kehitystyötä onkin usein dominoinut tarve kehittää mittareita toiminnan legitimoimiseksi, motivoi arviointeja ja niiden hyödyntämistä myös monet muut tekijät. Chelimsky (1997, ks. Rajavaara 2007) on tunnistanut ainakin kolmenlaisia tekijöitä, jotka perustelevat vaikuttavuustiedon tarvetta. Ensinnäkin tietoa kerätään siis tilivelvollisuuden ja vastuullisuuden täyttämiseksi. Toinen motiivi liittyy kehittämistyön edistämiseen; tämän osalta vaikuttavuutta koskevan tiedon nähdään erityisesti tukevan ohjelmien ja organisaatioiden kehittämistoimintaa ja muutostyötä. Kolmas motiivi liittyy päätöksentekoa tukevan uuden tiedon tuottamiseen.

Menetelmällinen painopiste arviointi- ja kehittämistyössä on ollut korostetusti indikaattoreiden kehittämisessä. Vaikka mittareiden muotoiluun ja valintaan on kohdistettu paljon huomiota, liittyy sekä mittareihin että mittaamiseen merkittäviä ongelmia. Erityisen haastavana välineellistä ja mekanististakin indikaattorinäkökulmaa pidetään dynaamisessa osaamis- ja asiantuntijaympäristössä. Eräänä keskeisenä uhkana on pidetty sitä, että mittarit alkavat ohjata toimintaa, vaikka tavoitteiden tulisi ohjata mittareiden asettamista. (Esim. Ritsilä, Nieminen & Sotarauta 2007; Van der Knaap 2006; Hansson 2006.) Indikaattorilähtöisen arvioinnin ja ohjauksen ei uskota huomioivan myöskään vaikutusten syntyminen syklisiä ja kompleksista innovaatioprosessia, vaan sitä vastoin sen nähdään liittyvän mielikuvaan suoraviivaisesta innovaatioprosessista (Tait & Williams 1999).

Yksi keskeinen lähtökohta vaikuttavuuden työkaluja ja menetelmiä kehitettäessä ja tietoa kerätessä on tiedon eri muotojen keskinäinen komplementaarisuus. Laaja-alaisen tiedon keräämiseksi tarvitaan monenlaisia työkaluja ja monella tavalla tuotettua tietoa, joka vastaa erilaisiin tiedon tarpeisiin ja tavoitteisiin. Keskustelua siitä, mittaavatko kehitetyt indikaattorit oikeita asioita ja vastaavatko indikaattorit toiminnalle asetettuja tavoitteita, tulisi edelleen jatkaa. Sen rinnalla on tärkeää tarkastella kokonaisuuksia ja pohtia vaikuttavuuden ydin-kysymyksiä eli tehdäänkö oikeita asioita ja ollaanko menossa oikeaan suuntaan. Sen lisäksi tärkeää on kiinnittää huomiota siihen, että tuotettu vaikuttavuustieto valjastetaan tukemaan valintojen tekemistä, toiminnan strategista kehittämistä ja johtamista sekä jatkuvaa oppimista. Yksinomaan legitimointiin pyrkivän tiedon sijasta tärkeässä asemassa onkin tiedon hyödyntäminen ja käyttö osana toiminnan strategista johtamista ja kehittämistä (Smits & Kuhlmann 2004) vastaamaan paremmin

jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön tarpeita.

Nykyosaamisen valossa vaikuttavuusarvioinnin nähdään siis suuntautuvan perinteisestä ex post -tyyppisestä arvioinnista interaktiiviseksi oppimisprosessiksi, jonka tavoitteena on vahvistaa strategista ajattelua toiminnan kehittämisessä ja päätöksenteossa (Loikkanen et al. 2006). Tämän arviointitutkimuksen ns. neljännen sukupolven (Cuba & Lincoln 1989) myötä ovat yleistyneet lähestymistavat, joissa arvioinnin kohteena olevat tahot otetaan arvioinnin tekemisen aktiivisiksi osapuoliksi. Arviointiprosessit ovatkin alkaneet muistuttaa yhä enemmän kehittämistoimintaa ja ottaa vaikutteita oppimista käsittelevistä tutkimustraditioista (Saari et al. 2007). Vaikuttavuuden kehittämisen ja arviointien painopisteen laveneminen olemassa olon oikeuttamisesta kohti toiminnan strategista kehittämistä kertoo myös laajemmasta kulttuurin muutoksesta. Lähtökohta arviointeja koskevassa keskustelussa on siirtynyt puhtaasta rahoituksen allokointia tukevasta ja legitimointiin pyrkivästä ohjauksesta kohti verkostojen ja koko järjestelmän hallintaa. Menetelmät verkostojen toimintaa tukevan strategisuuden vahvistamiseksi ovat kuitenkin vielä puutteellisia. Arviointi-, ennakointi- ja tutkimustiedon hyödyntämisen kehittäminen tukemaan toimijoiden strategiatyötä vaatii edelleen uusien menetelmien ja toimintatapojen kehittämistä (Valovirta & Hjelt 2005; Loikkanen et al. 2006; Saari et al. 2008).

Olemme koonneet seuraavaan luetteloon innovaatiopolitiikan nykymuotoisen arviointitoiminnan keskeisiä ongelmakohtia:

- Innovaatiopoliittisen ja laajemmin yhteiskunnallisen päätöksenteon monimutkaistuminen on korostanut arviointitoiminnan linkittymistä ohjelmien ja organisaatioiden strategiseen päätöksentekoon ja arviointitiedon hyödyntämistä osana uudenlaisten hallintaverkostojen metahallintaa.
- Innovaatiopoliitiikkaan liittyvien toimenpiteiden arviointi on tyypillisesti ollut epäjatkovaa ja katkonaista. Innovaatiodynamiikan ja yhteiskunnallisen muutosnopeuden kasvu nostavat esiin tarpeen kehittää jatkuvampia toiminnan muutoksiin sopeutumista tukevia arvioinnin ja seurannan menetelmiä.
- Arviointitoiminta on pitkälti tähdännyt toiminnan legitimoimiseen ja organisaatioiden olemassaolon oikeuttamiseen. Vähemmälle

huomiolle on jäänyt arviointitoiminnan hyödyntäminen ohjelmien ja organisaatioiden oppimisen ja toiminnan kehittämisen välineenä.

- Vaikuttavuuden arviointi on pitkälti keskittynyt indikaattoripohjaiseen kehittämiseen. Innovaatiopolitiikan viimeaikaiset muutokset korostavat tarvetta laaja-alaiselle otteelle, jossa käytetään monipuolisia menetelmiä ja jossa eri välineet ja tietoaaineistot täydentävät toisiaan.
- Arviointitoiminta on perinteisesti ollut pitkälti taaksepäin katsovaa. Yhteiskunnallisen muutosnopeuden kasvu ja strategisuuden korostuminen edellyttävät toiminnan suuntaamista tukevia menetelmiä eli peruutuspeiliin katsomisen ohella eteenpäin tulevaisuuteen kohdistuvaa kehityksen arviointia.
- Perinteisestä ulkopuolisten arvioitsijoiden toteuttamista arvioinnista ollaankin siirtymässä kohti vuorovaikutteista monitoimijaista arviointiprosessia. Arvioinnin tulosten rinnalla tärkeä on itse prosessi, jonka pohjalta tulokset syntyvät. Systeemisydessä keskeinen haaste liittyy siihen, että tavoiteltavia muutoksia – näin ollen myös vaikutuksia – ei tarkastella ainoastaan yksittäisen innovaatio-toimintaa harjoittavan organisaation tai ohjelman tasolla, vaan sen rinnalla kiinnostuksen kohteena on tarkastella muutoksia koko toimijaverkoston tasolla.

KOHTI SYSTEEMISTÄ JA ENNAKOIVAA ARVIONTIA: TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA

Ennakoiva vaikuttavuusarviointi nojaa sekä vaikuttavuusarvioinnin että ennakkoinnin teoriaperustoihin. Tämän lisäksi keskeinen taustoittava teoreettinen viitekehys on erityisesti muutosjohtaminen (*transition management*; Rotmans et al. 2001; Geels 2002, 2004, 2005; Geels & Schot 2007; Heiskanen et al. 2009). Muutosjohtaminen viittaa Hollannissa 2000-luvun alussa kehitettyyn ja sovellettuun teoreettiseen viitekehukseen, jossa teknologiakehityksen suuntaan pyritään vaikuttamaan asettamalla tälle pitkän aikavälin yhteiskunnallisia tavoitetiljoja eli visioita (ks. Rotmans et al. 2001; Heiskanen et al. 2009). Keskeistä muutosjohtami-

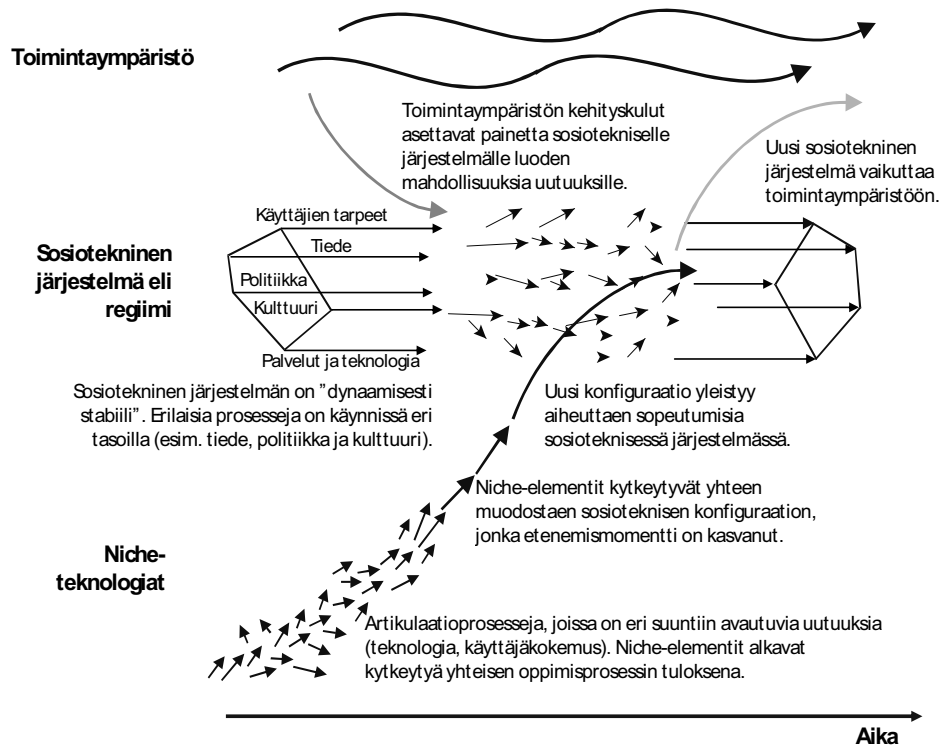
nessa on tavoittaa ajassa kehittyvä evolutionaarinen dynamiikka paikallisten sovellusten, ns. sosioteknisen järjestelmän sekä toimintaympäristön välillä (kuva 1).

Heiskanen et al. (2009, 3–4) ovat tehneet oivan kiteytyksen muutosjohtamisen keskeisistä piirteistä. Ensinnäkin, muutosjohtamisen malli perustuu pitkän aikavälin ajatteluun. Pitkällä aikavälillä tarkoitetaan yli 25 vuoden aikaperspektiiviä. Tavoitela asetetaan siis pitkälle aikavälille ja tämä tavoitela säätelee hallinnon toimintaa ja politiikka-toimenpiteitä ja -tavoitteita. Lyhyemmän aikavälin tavoitteet määritellään nk. backcasting -tekniikan eli visiosta nykytilaan kulkevien askeleiden avulla. Lyhyemmän aikavälin toimenpiteet mahdollistavat myös erilaiset kokeilut toimintatavoissa. Toiseksi, muutosjohtaminen painottaa teknologisten ja sosiaalisten järjestelmien kytkeytyneisyyttä sekä toimijoiden moninaisuutta. Kolmanneksi, muutosjohtamisessa korostuvat sekä ylhäältä-alas että alhaalta-ylös -näkökulmat. Toimijat asettavat yhteisiä pitkän aikavälin tavoitteita sekä välitavoitteita, joiden toteutumista seurataan ja arvioidaan. Erityistä huomiota kiinnitetään ns. eturintaman soveltajiin eli toimijoihin, jotka ottavat ensimmäisenä käyttöön uusia teknologioita tai toimintatapoja. Neljänneksi, muutosjohtamisessa korostetaan politiikkatoimenpiteiden muotoilua pitkän aikavälin systeemisten tavoitteiden suhteen. Siksi muutoksen oletetaan tapahtuvan asteittain eli pitkäkestoisina ja hitaina siirtyminä. Kuten Heiskanen et al. (2009, 4) toteavat, muutosjohtamisen malli pitää sisällään jänniteakseleita (esimerkiksi pitkän aikavälin tavoite/lyhyen aikavälin toimenpiteet, top-down/bottom-up), jotka tekevät mallin soveltamisesta melko kompleksista.

Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin teoriaperustassa muutosjohtamista sovelletaan kolmella tavalla. Ensiksi, sitä sovelletaan systeemisten innovaatioiden muodostumisessa oleellisen mikro- ja makrotasojen vuorovaikutuksen ymmärtämiseen. Kuten kuvasta 1 voi havaita, innovaatiotoiminta jäsenyy makrotason toimintaympäristön laajojen kehityslinjojen, mesotason sosioteknisen järjestelmän ja mikrotason niche -sovellusten väliseksi toiminnaksi. Ennakoivassa vaikuttavuusarvioinnissa pyritään arvioimaan eritoten sosioteknisen järjestelmän muutosta makro- ja mikrotasojen välissä. Toiseksi, ennakoivassa vaikuttavuusarvioinnissa sovelletaan muutosjohtamisen tapaa määrittää pitkän aikavälin tavoitela sekä tähän johtavat askeleet tavoitelaasta nykytilaan. Pitkän aikavälin tavoitela toimii

ennakoivassa vaikuttavuusarvioinnissa sekä toiminnan ajallisen rationaliteetin määrittelyssä että toimijoiden yhteisen tahtotilan kuvauksena. Kolmanneksi, ennakoivassa vaikuttavuusarvioinnissa, kuten muutosjohtamisessa, tulevaisuuden nähdään rakentuvan asteittain ja iteratiivisesti. Muutokset tapahtuvat monen toimijan pienimuotoisina siirtyminä ja jatkuvasti näitä muutoksia iteroiden. Tämän tarkoittaa sitä, että pitkän aikavälin tavoitetila ei ole kiveen hakattu, vaan se elää näiden muutosten seurauksena. Asteittainen ja iteratiivinen ajattelutapa mahdollistaa esimerkiksi arvioinnin koh-

teena olevan kokonaisuuden, esimerkiksi ohjelma-kokonaisuuden, toiminnan tarkastelun suhteessa sen pitkän aikavälin tavoitetilaan. Tällöin voidaan esimerkiksi kysyä: Vievätkö tähän mennessä toteutetut ja lähitulevaisuudessa toteuttavat toimenpiteet kohti pitkän aikavälin tavoitetilaa? Jos eivät vie, niin mitä tulisi tehdä? Asteittainen eteneminen mahdollistaa myös pitkän aikavälin tavoitetilan kriittisen tarkastelun: jos toimintaympäristössä tapahtuu oleellisia muutoksia, voidaan pitkän aikavälin tavoitetilan paikkansapitävyyttä tarkistaa.



Kuva 1. Dynaaminen ja monitasoinen systeemisen muutoksen malli (Geels 2004: 915 & Kivisaari et al. 2008: 17).

Eri tasoilta tulevien informaatioyötteiden hallinta ja sen tehokas hyödyntäminen strategisessa johtamisessa (esim. ohjelmajohtaminen) on kuitenkin monimutkainen prosessi. Nonaka ja Takeuchi (1995) ovat kehittäneet mallia uuden tiedon luomisesta organisaatiossa (Nonaka & Takeuchi, 1995), joka on sovellettavissa myös uuden ennakointi- ja ar-

vointitiedon syntymisen kuvaamiseen. Niin sanottu SECI-malli kuvaa uuden tiedon luomisprosessin neljä vaihetta, jotka ovat tiedon sosialisointi (Socialization), ulkoistaminen (Externalization), yhdistäminen (Combination) ja sisäistäminen (Internalization). Sosialisointi on hiljaisen tiedon välittämistä sosiaalisen vuorovaikutuksen avulla yksi-

löiden välillä. Esimerkkejä tiedon sosialisatiosta ovat epämuodollinen sosiaalinen kanssakäyminen tai opettaminen mm. käytännön esimerkkien kautta. Ulkoistaminen on hiljaisen tiedon muokkaamista eksplisiittiseksi käyttäen käsitteitä ja malleja. Ulkoistamisessa hiljainen tieto muutetaan ymmärrettävään ja tulkittavaan muotoon, jolloin se on myös muiden käytettävissä. Ulkoistettu ja teoreettinen tieto ovat perusta uuden tiedon luomiselle. Yhdistäminen on ulkoistetun eksplisiittisen tiedon kokoamista laajemmiksi kokonaisuuksiksi, käsitejärjestelmiksi. Eksplisiittisessä muodossa tieto voidaan yhdistää aiemmin arkistoituihin tietoihin ja tällöin tietoa myös analysoidaan ja järjestetään. Sisäistäminen tarkoittaa eksplisiittisen tiedon ymmärtämistä, jolloin tieto muuttuu hiljaiseksi ja tulee osaksi yksilön henkilökohtaista tietopohjaa. Kierros jatkuu tiedon spiraalia tästä vaiheesta takaisin sosialisatioon, kun yksilö jakaa sisäistämäänsä tietoa hiljaisesti. Täten tiedon määrä kasvaa sekä yksilöiden aiemmat käsitykset mahdollisesti muuttuvat ja täydentyvät. SECI-mallin pohjalta tietämys tulevaisuuden kehityksestä on tulos vuorovaikutteisesta prosessista, jossa ainesosina käytetään tosiasioita ja niiden lisäksi myös hyvin perusteltuja näkökohtia ja mielipiteitä.

ENNAKOIVAN VAIKUTTAVUUSARVIOINNIN MALLI

Ennakoiva vaikuttavuusarviointi on integroiva menetelmä, joka pyrkii vastaamaan artikkelissa edellä käsiteltyjen muutostrendien asettamiin haasteisiin. Muuttuva T&K -toiminta edellyttää ennakoivaa, nopeasti reagoivaa, sekä oppimista ja tiedon levittämistä ja hyödyntämistä tukevaa arviointitoimintaa. Sen lisäksi tärkeässä roolissa on tiedon, menetelmien ja aineistojen komplementaarinen hyödyntäminen. Ennakoivan elementin tuominen mukaan arviointikehykseen muuttaa jo itsessään vaikuttavuuden määritelmää ja kielioppia ja vaikuttaa siten arvioinnin menetelmien kehittämiseen. Esittelemäämme 'Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallia (Future oriented impact assessment)' voidaan pitää sovelluksena tutkimus- ja kehittämissankkeita rahoittavan pitkäkestoisen ohjelman johtamista tukevasta arviointiprosesseista. T&K -ohjelmien arvioinnin lisäksi mallia voidaan soveltaa myös organisaatioiden ja muiden politiikkainstrumenttien arviointiin ja kehittämiseen.

Tässä esiteltävä ennakoivan vaikuttavuusarvioin-

nin toimintamalli liittyy aiemmin kuvattuun, meneillään olevaan paradigmanmuutokseen. Mallia kehitetään osana kahta käynnissä olevaa Tekesin ohjelmaa: Innovaatiot sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmässä ja Rakennettu ympäristö. Ensin mainitussa ohjelmassa tavoitteena on uudistaa sosiaali- ja terveystalvvelutuotantoa ja viime kädessä koko palvelujärjestelmää kehittämällä, tuottamalla ja ottamalla käyttöön uudenlaisia palveluja, palvelujen tuotantotapoja ja konseptteja. Ohjelma on luonteeltaan kumppanuusohjelma, jossa kumppaneiden sitoutumisen nähdään olevan merkittävässä roolissa toimintatapojen uudistumisessa. Tavoitteena ohjelmassa on myös vahvistaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän haasteiden ratkaisussa. Jälkimmäisessä ohjelmassa tavoitteena on puolestaan kehittää kiinteistö- ja rakennusalan toimintamalleja ja siten lisätä rakennetun ympäristön (esim. rakennukset, kadut ja tiet) toimivuutta. Ohjelmassa tavoitteena on toimijoiden kilpailukyvyyn vahvistaminen. Sen lisäksi ohjelmassa tavoitellaan liiketoimintamallien kehittämistä ja uudistamista palvelemaan rakennetun ympäristön käyttäjien tarpeita. Tältä osin vaikutusten kohteena ohjelmassa on koko yhteiskunta. Ohjelmista erityisesti Innovaatiot sosiaali- ja terveystalvveluohjelmassa on uudenlainen Tekesin toimintakontekstissa. Siten perinteisten T&K -arviointikriteerien (esim. onko ohjelmassa syntynyt uusia kaupallistettavia tuotteita) rinnalle tärkeiksi arvioinnin ja kehittämisen kriteereiksi nousevat mm. muutosjohtaminen, verkostonhallinta, toimintamallien levittäminen tai julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö.

Tekesissä on jo nykyisellään käytössä ohjelmaohjauksen tueksi kehitettyjä monipuolisia työkaluja. Ohjelmaohjauksen prosessi on Valtakarim ym. (2007) toteuttaman arvioinnin mukaan systemaattinen, mutta Tekesillä ei kuitenkaan ole käytössään yhtenäistä strategiatyön mallia. Lisäksi jatkuvaluonteista strategiatyötä tehdään melko vähän ja se, miten olemassa olevia työkaluja hyödynnetään, on hyvin ohjelmakohtaista. Arvioinnin tulosten pohjalta varsinaista ennakoivaa työtä on hyödynnetty vain 16 prosentissa Tekesin ohjelmista. Yhteiskunnallisten ongelmien ja tarpeiden määrittelyä ennakoivien tuottaman tiedon pohjalta on toteutettu ainoastaan 10 prosentissa ohjelmista. Sen sijaan ohjelmat, joita pidetään erityisen onnistuneina, ovat hyödyntäneet monipuolisesti erilaisia ohjauksen työkaluja ja erityisesti 80 prosentissa onnistuneis-

ta ohjelmista on laadittu *tiekartta*. Kuitenkin toimintaympäristön kompleksisuudesta ja moniäänisyydestä johtuen, myös muutosten ennakointi vaikeutuu. Siitä syystä iteroivan, jatkuvaluontoisen ja yhteen sovittavan visiointi- ja strategiyöskentelyn merkitys tulee entisestään korostumaan. (Valtakari et al. 2007.)

Kehitettävässä mallissa on yhtymäkohtia aiemmin organisaatioita ja ohjelmia koskevan arviointitutkimuksen parissa 1990-luvulta lähtien kehitettyihin osallistumista ja toimijoiden vuorovaikutusta tukeviin lähestymistapoihin. Näitä osallistavia, arviointitiedon hyödyntämistä tukevia lähestymistapoja on yleisessä arviointikirjallisuudessa kutsuttu mm. valtauttavaksi (empowerment; Fettermann 2001), osallistavaksi (participatory; Cousins & Earl 1995) ja kehittäviksi (developmental) arvioinniksi (Patton 1994). Lähestymistapoja yhdistävä keskeinen piirre on se, että ne pyrkivät tukemaan arviointitiedon parempaa hyödyntämistä vahvistamalla arviointiprosessin vuorovaikutteisuutta (Patton 1997, 99-113). Lähestymistapojen esiinnousu on vaikuttanut myös arviointisijan roolin muutokseen puhtaasta ulkopuolisen arviointisija roolista enemmän arviointiprosessin fasilitaattoriksi ja yhteistyökumppaniksi (Patton 1997, 98). Kehitetyillä lähestymistavoilla on keskenään samanlaisia piirteitä. Muun muassa arvioinnin prosessinomaisuus, monitoimijaisuus ja vuorovaikutteisuus arviointitiedon hyödyntämisen ja oppimisen tueksi ovat yhdistäviä piirteitä erilaisten arviointimallien kesken. Innovaatiopolitiikkaa koskevat arvioinnit eroavat tältä osin osallistumista tukevista lähestymistavoista, sillä perinteisesti siitä on puuttunut vuorovaikutteinen elementti. Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallia kehitetään erityisesti t&k-toiminnan ja sen kehittämisen tueksi, näin ollen kontekstin arviointiperinteen huomioon ottaen, voidaan myös vuorovaikutteisuuden sanoa olevan uudenlainen metodologinen elementti t&k-toiminnan arvioinnissa.

Suhteessa edellä mainittuihin lähestymistapoihin ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallin erityispiirteinä voidaan pitää sitä, että siinä pyritään *ensinnäkin* systemaattisella tavalla yhdistämään erilaista ja eri menetelmin kerättävää tietoa sekä tukemaan sen komplementaarista käyttöä. Mallin keskeinen piirre on, että se yhdistää sekä tulevaisuutta luotavaa ennakoitietoa että nykyistä ja toteutunutta toimintaa arvioivaa tietoa. Mallin mukainen arviointitoiminta on samanaikaisesti arvioivaa ja konstruoivaa. Ennakoivassa vaikuttavuusarvioinnissa pyritään arvioimaan kohteena olevan ohjel-

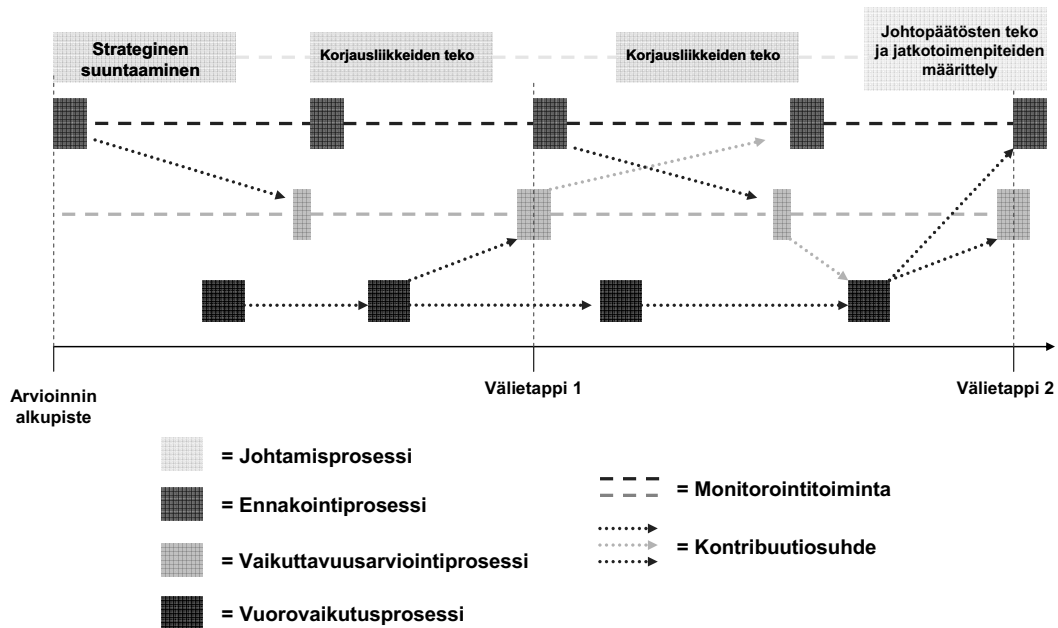
man tai organisaation tilannetta suhteessa sen tavoitetilään ja jatkuvasti muuttuvaan toimintaympäristöön sekä esittämään proaktiivisia toimenpidesuosituksia, joilla tilannetta voidaan tarvittaessa uudelleensuunnata suhteessa muuttuviin toimintaympäristön vaatimuksiin. *Toiseksi* mallissa lähtökohtana on, että tarvittavaa tietoa tuotetaan monista erilaisista lähteistä ja monin erilaisin menetelmin. Tuotettava tieto on luonteeltaan sekä määrällistä että laadullista. Tietoa kerätään hyödyntämällä sekä objektiivisia ulkopuolisia arviointeja sekä kohdetoimijoiden toteuttamaa itsearviointia. Laaja-alaisen ja monipuolisen tiedon keräämiseksi tarvitaan monenlaisia työkaluja ja monella tavalla tuotettua tietoa, joka vastaa erilaisiin tiedon hyödyntämistä koskeviin tarpeisiin ja tavoitteisiin. *Kolmantena* olennaisena piirteinä mallissa on jatkuvuus ja tiedon jatkuva hyödyntäminen; arviointiprosessin nivoutuu osaksi arviointikohteen toimintaa ja sen strategista johtamista ja kehittämistä.

Ennakoiva elementti vahvistaa vaikuttavuusarvioinnin toiminnallisuutta ja ohjaavuutta. Näistä korostamme erityisesti seuraavaa neljää ulottuvuutta: Ensimmäinen on proaktiivinen valmistautuminen toimintaympäristön muutoksiin. Ennakoinnilla pyritään tukemaan arvioinnin kohteen tavoitteiden asettamista ja uudelleen suuntaamista toimintaympäristön muutosten mukaan. Toisena perusteluna voi pitää strategisen näkökulman vahvistamista sekä arvioinnin kohteena olevan ohjelman tai muun instrumentin johtoryhmän työskentelyn tukemista. Ennakoiva elementti tuo arviointimalliin aidosti mukaan muutosjohtamisen mahdollisuuden, jossa hankkeen tavoitetilaa ja sitä vastaavia seuranta-menettelyjä voidaan suunnata riittävän suuriksi katsottujen toimintaympäristömuutosten tai hankkeen toiminnallisten muutosten toteutuessa. Kolmantena perusteluna, etenkin monitoimijaisissa verkostoissa, on moniäänisen tavoitetilan määrittelyn tarve. Monitoimijaisissa verkostoissa tavoitetilan jakaminen ja siihen sitoutuminen korostuu ohjaamisen työkaluna. Neljänneksi, ennakoiva elementti mahdollistaa arvioinnin kohteen tavoitetilan sekä siihen kytketyn tavoitehierarkian täsmentämistä ja seuranta-indikaattoreiden asettamista. Ennakoiva vaikuttavuusarviointi on toimintatapa, joka nivoo yhteen arvioinnissa käytettävät työkalut, prosessin sekä yhtenäisen tiedon esittämistavan. Tavoitteena on, että ennakoivan arvioinnin prosessi olisi selkeä, eli vuorovaikutukset ja syy-seuraus -suhteet on selkeästi ilmaistavissa, mahdollisimman läpinäkyvä ja käytökelpoinen arviointiprosessiin osallistuville.

Arviointiprosessit strategisen johtamisen tukena

Ennakoiva vaikuttavuusarviointimalli sisältää kolme vuorovaikutteisesti etenevää tasoa: ennakoinnin, vaikuttavuusarvioinnin ja vuorovaikutuksen. Olennainen elementti mallissa on, että prosessit ovat osa ohjelmien johtamista ja mallissa keskeinen lähtökohta on ennakointi- ja arviointiprosessien tuottaman tiedon hyödyntäminen johtamisen tukena. Ennakoiva vaikuttavuusarviointimalli sisältää tiettyjä, toimenpiteiden ja politiikan toteuttamisen kannalta tärkeitä, ennalta määriteltyjä etappeja. Esimerkiksi ohjelmajohtamisen prosessi lähtee liikkeelle ohjelman strategisesta suuntaamisesta ja tavoitteiden määrittelystä. Ohjelman keston aikana tehdään puolestaan tarvittavia korjausliikkeitä arviointiprosessien kautta saadun informaation perusteella. Ohjelmakauden päättyessä ohjelmajohtajan ja rahoittajatahon tulee tehdä johtopäätök-

set ohjelman onnistuneisuudesta sekä arvioida millaisia jatkotoimenpiteitä ohjelman aihepiiriin osalta tulisi tehdä. Esimerkiksi Tekesin ohjelmissa keskeiset välietapit ovat yleensä olleet ohjelman puolivälissä toteutettava sisäinen väliarviointi sekä ohjelman päätyttyä toteutettava ulkopuolinen arviointi (ks. Valtakari et al. 2007). Malliin sisältyy sekä ennakoinnin, vaikuttavuusarvioinnin, että vuorovaikutuksen ja tiedon levittämisen osalta arviointipisteitä, jotka sisältävät puolestaan oman arviointimenetelmän, joka vaatii tietynlaista arviointiosaamista. Arviointiprosessien välillä on myös kontribuutiosuhde, sillä tietyllä hetkellä ja tietyllä menetelmällä kerätty arviointitieto voi antaa syötteen toiselle arviointiprosessille. Kuvassa 2. on esitetty esimerkki ennakoivan vaikuttavuusarviointimallin etenemisestä ajallisesti, jonka jälkeen olemme nostaneet esille muutaman esimerkin arviointimenetelmistä kuhunkin arviointiprosessiin liittyen.



Kuva 2. Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin prosessi.

Ennakointiprosessi sisältää yleisen ennakointitiedon, esim. megatrendien ja heikkojen signaalien, sekä hankekohtaisen ennakointitiedon keräämisen ja tuottamisen³. Mallin käytännön toteutus perustuu teknologia- ja liiketoimintaennakoinnissa kehitettyyn tiekartta -ajatteluun (*roadmapping*). Käytännössä ennakoiva vaikuttavuusarviointi nivoo yhteen kaksi tiekartta -mallia. Ensimmäinen näistä on järjestelmätasoisista muutosta kuvaava tiekartta. Tässä tiekartassa luodaan näkökulma arvioinnin kohteen toimintaympäristön potentiaalisiin tulevaisuuden muutoksiin ja muutoksen mahdollisuuksiin. Järjestelmätasoisista muutosta kuvaava tiekartta koostaan valittujen teema-asiantuntijoiden kesken esimerkiksi ohjatusta tiekartta -työpajassa. Järjestelmätasoisesta muutostiekartan tavoitteena on kuvata oleelliset muutokset arvioinnin kohteen toimintaympäristössä pohtimatta erityisesti arvioinnin kohteen suhdetta tähän toimintaympäristöön. Tiekartassa pyritään mahdollisimman "objektiivisesti" kuvaamaan se tilanne ja positio, johon arvioinnin kohde suhteutuu. Toinen tiekartta on arvioinnin kohteen kehitystä kuvaava tiekartta. Tämän tiekartan tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva arvioinnin kohteesta (esim. ohjelma) sen tavoitteen, toimintaperiaatteiden ja vaikutustavoitteiden suhteen. Tiekartan tavoitteena on myös sitoa ennakoivassa vaikuttavuusarvioinnissa käytettävät työkalut ja menetelmät yhdeksi prosessimalliksi. Tiekartta mahdollistaa hankkeiden asemoimisen suhteessa toimintaperiaatteisiin ja vaikutustavoitteisiin. Keskeistä on erityisesti arvioinnin kohteen pitkän aikavälin tavoitteen muodostaminen ja sen peilaaminen suhteessa järjestelmämuutoksia kuvaavaan tiekarttaan. Muutosjohtamisen näkökulmasta ennakointi selkeyttää ja tuo keskusteluun ohjelman toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia, joilla on vaikutuksia sosiotekniseen järjestelmään ja siten myös ohjelman toteuttamiseen. Ennakoinneilla kerättyä tietoa puolestaan hyödynnetään (kontribuutiosuhde) suunniteltaessa ohjelman ja sen yhteydessä rahoitettujen hankkeiden vaikuttavuusarviointia, esimerkiksi mittareiden ja arviointikriteerien asettamisen osalta.

Vaikututtavuusarviointiprosessi muodostuu tärkeiden välietappien yhteydessä toteutettavista suurimmista arviointikokonaisuuksista, kuten ohjelman väliarviointista tai loppuarvioinnista. Lisäksi ohjelmassa rahoitettujen yksittäisten hankkeiden ja toimenpiteiden väli- ja loppuarvioinnit voivat muodostaa oman arviointipisteensä. Vaikututtavuusarviointitietoa selvitettävään millaisia vaikutuk-

sia ja hyötyjä ohjelma ja siinä rahoitettavat tutkimus- ja kehittämishankkeet ovat tuottaneet ja miten ne vastaavat ohjelmassa asetettuja tavoitteita⁴. Tietoa yksittäisten hankkeiden vaikutuksista voidaan kerätä mm. väli- ja loppuarviointien yhteydessä hankkeiden vetäjiltä (esim. Tekes velvoittaa rahoitettavilta hankkeilta puolivuositaisia väliarviointeja). Ohjelman väli- ja loppuarvioinnissa voidaan puolestaan käyttää (kumulatiivisesti) edellä mainittua hankekohtaista tietoa. Lisäksi voidaan hyödyntää laajempia kysely- tai haastattelututkimuksia, jotka kohdistuvat tutkimus- ja kehittämishankkeiden käyttäjiin (ts. hyötyjiin) ja/tai keskeisiin sidosryhmiin. Edellä mainitut vaikutusarviointimenetelmät sinänsä jo kuuluvat modernin ohjelmajohtamisen työkaluihin. Ennakoivan vaikuttavuusarviointimallin osalta keskeinen uutuuksia liittyy ennakoinnin avulla saatavaan informaation kytkemiseen esim. tavoitteiden ja seurannan mittarien asettamiseen sekä mahdollisesti niiden muuttamiseen ohjelman kulun aikana. Keskeistä myös on, että vaikuttavuusarviointitietoa hyödynnetään vuorovaikutusprosessissa, esim. hyvien tulosten, toimintamallien ja käytäntöjen tunnistamisessa, jotka artikuloidut ohjelmajohtajille hanketoimijoiden raportoidessa toiminnastaan.

Vuorovaikutusprosessi puolestaan koostuu menetelmistä ja tavoista jolla pyritään yhteiseen oppimiseen, tiedon sekä hyvien käytäntöjen edistämiseen ja levittämiseen ohjelman aikana. Kyse on monitoimijaisissa innovaatioverkostoissa syntyvien niche-elementtien kytkemisestä yhteen, jolla pyritään sosioteknisen järjestelmän muutokseen. Niche-elementeillä voidaan tarkoittaa tässä yhteydessä paikallisen tason ideoita ja kokeiluja (Kivisaari et al. 2008), jotka ohjelmajohtamisen kannalta ovat käytännössä yksittäisiä tutkimus- ja kehittämishankkeita. Yksittäinen arviointipiste voi koostua mm. työpajoista johon osallistuu hanketoimijoita, ohjelmajohtajia tai eri sidosryhmien edustajia tai esim. webpohjaisesta työtilasta jonka kautta ohjelmajohto ja hanketoimijat voivat jakaa tietoa keskenään. Ennakoivan vaikuttavuusarviointimallin kannalta keskeistä on, että vuorovaikutusprosessi tuottaa myös komplementaarista tietoa ohjelman vaikuttavuusarvioinnin (esim. väli- ja loppuarviointi) ja ennakoinnin (esim. uudet havaitut trendit ja kehityskulut jotka vaikuttavat merkittäväällä tavalla ohjelman toimintaympäristöön) tueksi.

Arviointiprosessit joiden avulla arviointitietoa tuotetaan sisältävät uuden tiedon luomisprosessin neljä vaihetta (vrt. Nonaka ja Takeuchi, 1995). So-

siaaliseen vuorovaikutukseen perustuvat menetelmät, kuten workshop-työskentely, pyrkivät hiljaisen tiedon välittämiseen ja tiedon sosialisointiin. Tieto tulee myös ulkoistaa, jotta se muuttuu eksplisiittiseksi ja laajasti ymmärrettäväksi. Ohjelmaohjondon (tai mahdollisesti ulkopuolisten arvioitsijoiden) täytyy luoda silloin merkitykset havainnoille, joilla perustellaan ohjelman vaikuttavuutta, tarvittavia kehittämiskohteita sekä arviointiperusteita. Ennakoivassa arvioinnissa on myös kyse tiedon yhdistämisestä, jolloin uutta arviointitietoa syntyy yhdistelemällä eksplisiittisiä havaintoja arviointiprosessin aikana, sekä yhdistämällä aiemmin luotua tietopohjaa (käsitteistöt, arviointikriteerit jne.) uusiin havaintoihin. Uusi arviointitieto pitää myös sisäistää, jotta tiedon pohjalta voidaan tehdä harkittuja päätöksiä ja jotta arviointitietoa voidaan jakaa kumulatiivisesti eri toimijoita hyödyttävällä tavalla.

ENNAKOIVAN VAIKUTTAVUUSARVIOINTIMALLIN VAATIMUKSET ARVIOINTIOSAAMISELLE

Aiemmin artikkelissa kuvattu tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevan arviointitoiminnan laajeneminen vuorovaikutteisen kehittämistoiminnan suuntaan, on johtanut roolien muuttamiseen arviointiin osallistuvien toimijoiden kesken. Esimerkiksi Fettermanin (2001) mukaan tulevaisuuden arviointiin instituutionalisoituvat yhä vahvemmin osaksi organisaatioiden ja ohjelmien suunnittelua, kehittämistä ja johtamista, jonka seurauksena toimijoiden roolit sekoittuvat keskenään arviointiprosessissa. Samalla vuorovaikutuksen, sekä itsearviointin elementtien että kehittämiseen tähtäävien arviointien korostuminen muuttavat arviointien toteuttajien, arviointien kohteiden ja arviointien tilaajien osaamistarpeita. Arviointikirjallisuudessa on keskusteltu siitä, miten arviointikäytäntöjen muuttuminen vaikuttaa arviointisijan rooliin ja siten myös arviointisijalta vaadittavaan osaamiseen. Sen sijaan arviointitiedon käyttäjän ja arvioinnin kohteen osalta kirjallisuus koskee pääasiassa arviointitiedon hyödyntämistä ja käyttöä; varsinaisesti osaamiseen ja kompetenssiin liittyvää kirjallisuutta on niukasti, jos ollenkaan. Käyttäjän ja tilaajan roolista keskusteltaessa, pääpaino on usein oppimisessa, ei niinkään osaamisessa ja sen kehittymisessä.

Seuraavaksi nostamme esiin näkökulmia siitä, mitä T&K -toiminnan muutos ja ennakoiva vaikutus-

tavuusarviointimalli merkitsee arviointien toteuttajille, kohteille ja päätöksentekijöille arviointiosaimisen kannalta. Arviointien toteuttajilla tarkoitamme tässä yhteydessä mm. konsultteja, asiantuntijoita sekä selvitysmiehiä ja -työryhmiä joille on annettu tehtäväksi arvioida tietyn T&K -toimintaa tukevan organisaation, ohjelman tai toimenpiteen toimintaa, tuloksia tai vaikutuksia. Arviointien kohteella tarkoitamme puolestaan kehittämisen kohteena olevaa ohjelmaa ja organisaatiota tai sen alainstrumentteja, kuten hankkeita tai projektitoimintaa. Vaikka puhummekin tässä arviointien *kohteesta*, on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että uudenaikaisessa arviointimallissa kohteena olevat toimijat ovat aktiivisia toimijoita, jotka vaikuttavat osaltaan arviointiprosessin aikana myös arvioinnin tuloksiin. Strategisella päätöksenteolla viittaamme puolestaan arvioinnin tilaajaan ja kohdetta koskevaan päätöksentekoon.

Osaamisvaatimukset arviointien toteuttajien kannalta

Arviointisijoilta vaaditaan ymmärrystä vuorovaikutteista prosesseista ja niiden hallinnasta

Arviointien toteuttajilla on yhä suurempi tarve yhdistää erilaisia osaamisia ja tutkimusperinteitä. Vaikuttavuusarviointin ohella tarvitaan osaamista ennakoinnin menetelmistä, sekä oppimisesta, vuorovaikutusta ja tiedon levittämistä edistävästä prosesseista. Tämä edellyttää kykyä omaksua erilaisia tutkimus- ja arviointiperinteitä – ideaalitulanteessa voikin tapahtua osaajien ja tiimien välillä osaamisen siirtoa ja menetelmien yhdistämistä. Arviointisija on yhä enemmän ”kehittäjä-arvioija”, ei puhtaasti ulkopuolinen tai riippumaton toimija, jonka tulee osata rakentavassa ja verkostomaisessa yhteistyössä kehittää toimintaa eteenpäin arvioinnin kohteen kanssa. Fettermanin (2001) mukaan arviointisijan rooli muistuttaa enenevässä määrin ”kriittisen ystävän” roolia. Toimijoilta vaaditaan joustavaa kehittämisen menetelmien mekanistisen vaikutusten expost arviointiin liittyvän osaamisen lisäksi. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi fasilitoivien ja vuorovaikutteisten menetelmien hyödyntämistä arviointiprosessin toteutuksessa. Ennakoivan vaikutusarviointin kannalta osaamista tarvitaan toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta tukevan prosessin läpiviemiseksi. Siten esimerkiksi sosiaalisia

taitoja ("people skills"; Ayers 1987) pidetään tärkeänä edellytyksenä siltojen rakentamisessa ja vuorovaikutussuhteiden vahvistamisessa niin eri ihmisten, kuin organisaatioiden, osaamis- ja tieteenalojen välillä.

Arvioitsijoilta odotetaan myös entistä enemmän opetus- ja koulutustaitoja tukemaan arvioinneista oppimista ja niissä tuotetun tiedon levittämistä toimijaverkostossa (Shulha ja Cousins, 1997). Arviointien osaamistarpeiden kasvu edellyttää myös arvioitsijoilta kykyä yhdistää eri asiantuntijoiden osaamista sekä kykyä "manageroida" moniosaa- jien joukkoa arviointitehtävän toteutumisen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Eri alojen osaamisen yhdistäminen tuottamaan uutta tietoa arvioinnin hyväksi on kuitenkin haasteellista. Tarvitaan osapuolten luomia yhteisiä artefakteja (ns. *boundary objects*)⁵, jotka välittävät eri osaamis- ja tietoyhteisöjen toimintaa ja mahdollistavat yhteistyön ja yhteisen kielen syntymisen, sekä tietoista (hierarkkisten tai ammattien välisten) rajojen murtamista arvostamalla eri alojen osaamista ja asiantuntijuutta (ks. esim. Fong, 2003). Tärkeä osa Nonakan ja Takeuchin (1995) oppimiseen ja olemassa olevien käytäntöjen muuttamiseen tähtäävää vuorovaikutusta on sekä hiljaisen että eksplisiittisen tiedon välittäminen osaksi prosessia. Heidän mukaansa oleellinen osa vuorovaikutuksen tukemista on myös kyky luoda "paikkoja" (Ba) vuorovaikutuksen tueksi. Paikoilla he tarkoittavat tässä yhteydessä fyysisiä, mentaalisia tai virtuaalisia tiloja, jotka mahdollistavat uuteen tietoon ja osaamiseen tähtäävää vuorovaikutusta.

Kuten edellä on mainittu, innovaatiot syntyvät yhä enemmän verkostoissa ja vuorovaikutteisten prosessien seurauksena, joten menetelmällistä osaamista tarvitaan siten sosiologisista menetelmistä, kuten verkostoanalyysistä ja verkostohallinnasta. Arvioitsijoiden kannalta tämä tarkoittaa, että arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota monimutkaisten verkostojen toimintaan, verkostojen tuottamaan lisäarvoon tai järjestelmätason dynamiikan ominaisuuksiin. Innovaatiotoiminta ja sitä tukeva politiikka on myös yhä enemmän laaja-alaisempaa. Teollisten toimialojen ja teknologian kehittämisen tuntemuksen lisäksi T&K -arvioitsijat tarvitsevat tuntemusta ja osaamista enemmän liittyen palveluliiketoimintaan, julkisten sektorin palveluihin, sekä julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnassa tapahtuvaan toimintaan. Ohjelman ja organisaation sisältöön ja toimintaympäristöön liittyvää osaamista pidetään merkittävänä etuna arvioinnin tuottaman tiedon

hyödyntämistä ajatellen (Goering ja Wasylenki 1993). T&K -toiminnan vaikutuksia ja hyötyjä tulisi myös kyetä määrittelemään ja tunnistamaan eri lähtökohdista. Vaikutuksia ja hyötyjä ei siten voida pelkästään todentaa yrityksille koituvien taloudellisten hyötyjen tai teknologisen kehityksen näkökulmasta, vaan esimerkiksi väestön terveyden tai sosiaalisten ongelmien ratkaisujen näkökulmasta. Siten T&K -toimintaa mekanistisesti lähestyvä geneerinen arviointitapa ei välttämättä tuota arvioinnin kannalta parhaita tuloksia. Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin kannalta spesifi toimialaosaaaminen korostuu erityisesti *ennakointiprosessin* läpiviemisessä. Tehokkaan toimintaympäristön analysoinnin (ns. *environmental scanning*) on katsottu olevan yksi taustatekijä menestyvien innovaattoreiden toiminnassa (Howell ja Shea 2001). Analogisesti ajatellen samaa voidaan olettaa T&K -toiminnan menestyksekkäältä arvioinnilta. Ohjelmajohtamisen ja -arvioinnin näkökulmasta keskeisessä asemassa voi olla myös arvioitsijan ja ohjelmajohtajan yhteistyö arviointivaikeuksien luonnissa onnistuneen arviointi- ja kehittämisprosessin toteuttamiseksi. Ohjelmajohtajalla on usein tarvittava toimialaosaaaminen tai ymmärrys ohjelman toimintaympäristöstä ja sen kehittymisestä.

Osaamisvaatimukset arviointien kohteiden ja strategisen päätöksenteon näkökulmasta

Arvioinnin kohteiden ja strategisen päätöksenteon näkökulmasta uusia osaamisvaatimuksia asettavat etenkin ennakoivaan arviointiin sisältyvä arviointiprosessin jatkuvuus sekä tuotetun tiedon laaja-alaisuus ja monipuolisuus. Nämä elementit korostavat sitoutumista ja pyrkivät luomaan entistä tiiviimmän vuorovaikutussuhteen arvioitsijan, arvioinnin kohteen ja päätöksentekijöiden välille. Päätöksentekijöiden ja tiedon hyödyntäjien näkökulmasta kyse on etenkin siitä, että ennakoivia ja arviointia yhdistävä toimintatapa pyrkii vahvistamaan linkkiä arviointitiedon tuottamisen ja strategisen päätöksenteon välillä.

Arviointiprosessin jatkuvuus korostaa joustavuutta ja sitoutumista

Arviointitoiminnan jatkuvuus nostaa muutosherkyyden ja -valmiuden uudelleenlaiseksi haasteeksi sekä arvioinnin kohteen että strategisten päätöksenteki-

jöiden näkökulmasta. Ennakoivassa arviointimallissa tavoitteena on kehittää pysyväisluonteinen työkalupakki, jonka avulla voidaan tuottaa tietoa ja osaamista tukemaan arvioinnin kohteena olevan ohjelman toteutusta, strategista kehittämistä ja johtamista. Ennakoivassa arvioinnissa pyrkimyksenä on tuottaa jatkuvaluonteista tietoa ohjelman tai organisaation muutoksen tueksi. Tämä toimintamalli luo uudenlaisen mahdollisuuden jatkuvaan muutokseen ja toiminnan kehittämiseen, kun ajantasaista arviointi- ja ennakoitietoa on jatkuvasti käytettävissä. Samalla se edellyttää sekä päätöksentekijöiltä että arvioinnin kohteena olevilta toimijoilta joustavuutta ja muuntautumiskykyä erityisesti toiminnalle asetettujen tavoitteiden suhteen. Lähtökohtana on, että toiminnan ohjaamiseksi ja suuntaamiseksi ohjelmalla tai organisaatiolla on oltava selkeät tavoitteet, joihin toimijat ovat sitoutuneita. Ennakoiva arviointi korostaa kuitenkin sitä, että näiden tavoitteiden tulee kuitenkin olla siinä määrin joustavia, että niitä voidaan proaktiivisesti muuttaa tai uudelleensuunnata arviointimallin tuottaman jatkuvan tiedon perusteella.

Toiminnan jatkuva kehittäminen edellyttää päätöksentekijöiltä ja arvioinnin kohteelta (pelkän osallistumisen lisäksi) myös aiempaa vahvempaa sitoutumista arviointiprosessiin ja sen tuottamiin tuloksiin. Päätöksentekijöiden näkökulmasta ennakoiva vaikuttavuusarviointi korostaa valmiutta sitoutua jatkuvasti tuotettavan arviointitiedon käsittelyyn ja sen hyödyntämiseen sekä kykyä tehdä ratkaisuja tuotetun tiedon pohjalta. Muutos ja toiminnan kehittyminen riippuvat viime kädessä kuitenkin siitä, ovatko arvioinnin kohteena olevat toimijat halukkaita ja kyvykkäitä prosessia mahdollisesti seuraavaan muutokseen. Arvioinnin kohteelle tämä tarkoittaa tarvetta omaksua arviointikulttuuri osaksi ohjelman, organisaation tai jopa hankkeen toimintatapaa. Tämän edellytyksenä on kuitenkin se, että arviointitoiminta ymmärretään nykyistä laaja-alaisemmin: perinteisen legitimointiin pyrkivän arviointitoiminnan rinnalla arviointien merkitys toiminnan jatkuvaa kehittämistä tukevana työkaluna on yhä keskeisempää. Kysymys on arviointikulttuurin muutoksesta (vrt. Cuba & Lincoln 1989; fourth generation evaluation), jossa myös arvioinnin kohteelta edellytetään uudenlaisia vastuita ja rooleja arviointiprosessissa.

Ennakoivassa arvioinnissa arvioinnin kohteena olevien toimijoiden ensisijaisena vastuuna on tukea muutoksen aikaansaamista laajemmin ohjelman tai organisaation toimijoiden keskuudessa.

Muutoshalukkuuden ja -kyvykkyyden lisäksi heiltä edellytetään myös osaamista edistää ja aktiivisesti vaikuttaa ns. muutosagentteina kulttuurin ja toimintatapojen muuttamiseen ohjelmassa tai organisaatiossa. Arvioitsijan rooli ja osaaminen liittyy puolestaan ensisijaisesti muutoksen tukemiseen ja fasilitoimiseen sekä muutosagenttien kouluttamiseen. (vrt. Fetterman 2001; empowerment evaluation.) Arviointikirjallisuudessa on tunnistettu tiettyjä keskeisiä piirteitä ja osaamisia, jotka luovat edellytyksiä toiminnan kehittymiselle ja muutoksen syntymiselle (em.). Keskeiset piirteet liittyvät sitoutumiseen, luottamukseen ja avoimeen vuorovaikutukseen ja tiedon sekä ideoiden vaihtoon eri toimijoiden kesken. Näiden ohella ennakoivassa arvioinnissa tärkeä lähtökohta on toimijoiden halu ja kyky oppia toinen toisiltaan.

Ennakoivaan arviointiin kuuluva arviointitoiminnan jatkuvuus vahvistaa entisestään myös arviointiprosessin roolia päätöksenteossa. Arviointiprosessin sisältämän yhteisen tiedon synnyttämistä tukevan vuorovaikutteisen prosessin on todettu usein olevan siihen osallistuville toimijoille merkittävin arvioinnista syntyvä lopputulema (Valovirta & Hjelt 2005, 106-107). Käytännössä arviointiprosessin jatkuvuus mahdollistaa päätöksentekijöiden osallistamisen ja osallistumisen prosessiin pitemmän ajan kuluessa. Tämä luo edellytyksiä yhteisten tulkintojen muodostamiselle, aktiiviselle vuoropuhelulle ja molemminpuoliselle oppimiselle, jotka on nähty olevan keskeisellä sijalla arviointi- ja tutkimustiedon hyödyntämisessä (Kuitunen et al. 2007). Onnistuessaan toimintamalli luo täten entistä paremmat edellytykset arvioitsijoiden ja päätöksentekijöiden vuorovaikutukselle ja arviointitiedon hyödyntämiselle.

Monin eri tavoin ja menetelmin tuotettu tieto haastaa tiedon hyödyntämisen

Ennakoivassa arvioinnissa lähtökohtana on tuottaa ja hyödyntää monin eri tavoin ja menetelmin tuotettua tietoa. Toiminnan kehittäminen voi perustua sekä menneen ja nykyisen toiminnan arviointiin sekä tulevaisuuden ennakointiin; tieto voi olla luonteeltaan kvalitatiivista tai kvantitatiivista ja se voi olla ulkopuolisten arvioitsijoiden tai itsearviointien tuottamaa. Kuten myös valtauttavassa arvioinnissa (vrt. Fetterman 1997) itsearviointit tai ulkopuolisen arvioinnit eivät sulje toisiaan pois vaan niitä pyritään käyttämään rinnakkain ja komple-

mentaarisesti riittävän laaja-alaisen ja laadukkaan aineiston muodostamiseksi. Monenlainen ja monin eri menetelmien tuotettu tieto haastaa päätöksentekijät ja arviointien kohteena olevat toimijat etenkin hyödyntämisen osalta.

Päätöksentekijöiltä ennakoiva arviointimalli edellyttää tässä suhteessa kykyä hyödyntää aiempaa monipuolisempaa tietoa yhden arviointiprosessin aikana. Esimerkiksi ennakointi- ja arviointitiedon ”yhteiskäyttö” päätöksenteossa saattaa vaatia uudenlaista ajattelutapaa ja edellyttää valmiutta eri tietomuotojen yhdistämiseen ja niiden välisen suhteiden analysointiin. Myös arvioinnin kohteena olevien toimijoiden tulisi kyetä hyödyntämään ennakoivan arviointiprosessin tuottamaa tietoa oman toimintansa kehittämässä ja uudelleen suuntaamisessa. Usein arviointiprosessiin osallistuvilla toimijoilla on kuitenkin varsin erilaiset toiminnan kontekstit. Tämä vaikuttaa luonnollisesti siihen, että kukin toimija myös luo oman tulkintansa ja ”merkitysmaailmansa” arviointien tuottaman tiedon ja informaation pohjalta (Van Der Meer & Edelenbos 2006, 212.)

Jossain määrin ristiriitaista saattaa olla se, että usein arviointeja hyödyntävät päätöksentekijät odottavat arviointien tuottavan mahdollisimman tiivistettyjä ja yksinkertaisia kvantitatiivisia indikaattoritietoja. Tähän suuntaan on vaikuttanut mm. näyttöön perustuvan politiikan nousu. Esimerkiksi Tekesin ohjelmien vaikuttavuuden arviointiin on testattu kustannus-hyöty -analyysiä, jonka tavoitteena on tiivistää ohjelman tulos yhteen lukuun (Tekes 2001). Käytännössä arviointien kohteena ovat kuitenkin yhä monimutkaisemmat ja laajat järjestelmätasoiset muutokset, jolloin tulosten tiivistäminen yksinkertaiseen indikaattoripohjaiseen tietoon on yhä hankalampaa. Ennakoivan vaikuttavuusarviointi pyrkii vastaamaan tähän ongelmaan monipuolisella arviointitiedon keruulla. Mallin osana kehitetään konkreettisia työkaluja tukemaan eri toimijatasoilla tapahtuvaa tiedon keräystä ja päätöksentekoa. Työkaluja kehitetään yhdessä niitä käyttävien toimijoiden kanssa, ja sen keskeinen lähtökohta on niiden avulla tuotetun tiedon hyödynnettävyyden eri toimijatasoilla ja käyttökontekstissa. Tavoitteena päätöksentekijän näkökulmasta on korostaa kykyä tulkita tuloksia ja kontekstualisoida havaintoja.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet legitimoitujen perinteeseen nojaavan arviointitoiminnan painopisteen lavenemista kohti ennakoivaa oppimista ja strategista kehittämistä. Muutoksen taustalla on innovaatiototeutuksen vahvistuminen lineaariseen innovaatioprosessin perustuvan ajattelun kustannuksella. Käsitteemme mukaan muutos vaikuttaa myös arviointitietoon sekä arvioinnin menetelmien kehittämiseen. Kvantitatiivisen, indikaattoripohjaisen tiedon rinnalla hyödynnetään yhä enenevässä määrin kvalitatiivista tietoa, joka on tuotettu osana vuorovaikutteista monitoimijaisista arviointiprosesseista. Tämä ei kuitenkaan suoraviivaisesti johda legitimoivan tiedon merkityksen vähenemiseen, vaan sen asemoitumiseen uudella tavalla suhteessa muihin arvioinnin tiedonmuotoihin. Enemmän kysymys onkin siitä, että tunnustetaan laaja-alaisen ja monipuolisen tiedon merkitys ja sen komplementaarinen käyttö toiminnan kehittämässä.

Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseksi on useita perusteita. Innovaatiotoiminta on muuttanut yhä käyttäjälähtöisemmäksi. Avoimen innovaatiotoiminnan yleistymisen on muuttanut innovaatiojärjestelmän luonnetta paitsi verkostoituneemmaksi, myös yhä globaalimmaksi. Onkin havaittu, että legitimoituperinteeseen nojaava yhtäältä usein varsin symboliseksi jäävä (ks. Feldman & March 1981) ja toisaalta luonteeltaan melko suppea ja mekanistinen arviointitieto ei luo riittävää pohjaa systeemisen innovaatiotoiminnan kehittämässä. Nykymuotoisina arvioinnin ja ohjauksen työkalut eivät kiinnitä huomiota kokonaisuuksiin ja näin ollen tue systeemistä lähestymistä. Niiden lähtökohtana on usein sektoraalisuus; ne eivät huomioi riittävällä tavalla toimintaympäristön monitoimijaisuutta ja poikkihallinnollisuutta.

Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin lähestymistapaa kehitettäessä on systeemisyden haasteeseen pyritty vastaamaan yhdistämällä mallin kehittämässä vaikuttavuusarviointia (*impact assessment*), ennakoitua (*foresight*), verkostohallintaa (*network governance*) ja strategista johtamista sekä vuorovaikutusta ja osallistumista tukevia menetelmiä ja osaamista. Ennakoinnin mukaan tuominen edellä esitetyllä tavalla nivoo yhteen järjestelmätason muutokset arvioinnin kohteeseen ja sen strategiseen johtamiseen. Lähestymistavassa myös arvioinnin kohdetta tarkastellaan ”systeeminä”, jonka vaikutuksia ja tuloksia tarkastellaan eri tasoilla (hanke-

taso, ohjelmataso, yhteiskuntapoliittinen taso). Strategisen johtamisen työkalujen integrointi arviointimalliin puolestaan tukee systeemille innovaatiotoiminnalle ominaista monitoimijaisuutta ja sen edellyttämään moniäänistä tavoitteenasetantaa. Vuorovaikutusta tukevien menetelmien käyttö vahvistaa eri toimijoiden kykyä oppia toinen toisiltaan ja luoda rajapintoja ylittävää yhteistyötä. Keskeinen lähtökohta mallia kehitettäessä on strategisuuden vahvistaminen eli monipuolisen arviointi- ja ennakoitiedon tuottaminen tukemaan toiminnan jatkuvuutta ja sen kehittämistä läpi sen elinkaaren. Ennakoiva vaikuttavuusarviointi pyrkii tuottamaan tietoa ohjelman strategisen johtamisen tueksi; se on parhaimmillaan johtamista tukeva työkalu ja näin ollen osa johtamisen prosessia.

Uudenlaisen arviointimallin kehittäminen haastaa myös arviointiin osallistuvat toimijat – toteuttajien, kohteen ja tilaajan – kehittämään arviointiosaamistaan. Näkemyksemme mukaan uudenlaiset osaamista koskevat vaatimuksen liittyvät toimijoiden roolien muutokseen, monitoimijaisen vuorovaikutteisen lähestymistavan vahvistumiseen, tiedon ja menetelmien monipuoliseen ja laaja-alaiseen käyttöön sekä arviointitoiminnan prosessin omaisuuteen sekä jatkuvuuteen. Kehitettävä ennakoiva vaikuttavuusarviointi tukee toimijoiden vuorovaikutteisuutta ja sitoutumista ohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin ja näin olleen vahvistaa sen strategisuutta. Toiminnan tueksi kehitetään sekä konkreettisia instrumentteja että ”paikkoja” (vrt. Nonaka & Takeuchi 1995) vuorovaikutteisuuden tueksi.

Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin vahvuudet ja vaikeudet ovat samojen teemojen eri puolia. Ennakoiva vaikuttavuusarviointi voi parhaimmillaan olla innovaatioverkostoja ja systeemistä innovaatiotoimintaa ohjaava ja suuntaava toimintatapa. Jos arviointi kuitenkin toteutetaan yksipuolisen tietopohjan varassa eikä arvioinnin tuloksia hyödynnetä toiminnan kehittämisen tukena, se voi jäädä vain yhdeksi pakolliseksi ”tuntikirjauksen” ja välineelliseksi monitoroinnin muodoksi. Tällöin on vaarana, että arvioinnin kohteena olevat osapuolet eivät ole osallisia arviointiprosessissa, eivät he sitoudu arviointiprosessiin ja arviointitiedon pohjalta ohjelmat tai organisaation kehittämiseen. Toinen mahdollinen riski ennakoivassa vaikuttavuusarvioinnissa on se, että toimijat odottava arviointitoiminnan ja arvioinnissa tuotetun tiedon suuntaavan arvioinnin kohdetta ”automaattisesti” kohti uutta tavoitetilaa toisin sanoen toimijat odottavat että

arviointiprosessi pyörii ”itsestään”. Ennakoivassa vaikuttavuusarvioinnissa voidaan toki menetelmällisesti soveltaa erilaisia automatisoituja elementtejä, joista esimerkkinä webiin visualisoituvat toiminnan kehitystä kuvaavien trendien ekstrapolaatiot. Kuitenkin koko mallin toiminnan perusta on se, että arviointiprosessi etenee arvioinnon toteuttajien, kohteena olevien toimijoiden sekä tilaajien välisenä vuorovaikutuksena. Toisin sanoen prosessin tuottamia arviointituloksia tärkeämpää siihen osallistuvien toimijoiden kannalta on arvioinnin vuorovaikutteinen prosessi (vrt. Valovirta & Hjelt 2005, 97). Koko mallin vahvuus on siinä, että tämän vuorovaikutuksen tuloksena syntyvää osaamista voidaan hyödyntää arvioinnin kohteen ohjaamisessa, johtamisessa sekä uudelleen suuntaamisessa.

Ennakoiva vaikuttavuusarviointi ei vielä tällä hetkellä ole varsinainen ”lukittu” metodologia, vaan se on ennemminkin avoimessa kehitysvaiheessa oleva teoreettinen lähestymistapa. Tässä esiteltyä ennakoivaa vaikuttavuusarviointia kehitetään edelleen osana laajempaa teknologia- ja innovaatio-ohjelmaa. Tavoitteena on kehittää mallia siten, että sitä voidaan tulevaisuudessa soveltaa erilaisissa konteksteissa kuten organisaatioiden, hankkeiden ja ohjelmatoiminnan ohjauksessa.

VIITTEET

¹ Jatkossa käytämme tässä artikkelissa tutkimus-kehittämisen- ja innovaatiotoiminnasta pääsääntöisesti vaikiintuneempaa lyhennettä ’T&K’ tai ’T&K -toiminta’.

² Esimerkkejä viimevuosina toteutetuista vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia käsitteellisesti ja menetelmällisesti kehittäneistä hankkeista ovat: Fahrenkrog et al. 2002, Kuitunen & Hyytinen 2004, Lähteenmäki-Smith et al. 2006, Ritsilä, Nieminen & Sotarauta 2007, Lemola et al. 2008.

³ Ks. tarkemmin ennakoinnin menetelmistä esim. Johnston (2001)

⁴ Ks. tarkemmin T&K -toiminnan vaikuttavuusarvioinneista esim. Kuitunen ja Hyytinen 2004.

⁵ T&K -arviointitoiminnassa moniosaajien yhteisiä artefakteja voivat olla esimerkiksi arvioitavan kohteen tavoitteet tai toiminnan hyötyjä kuvaavat indikaattori.

KIRJALLISUUS

Arnold, Eric: Evaluating research and innovation policy: a systems world needs systems evaluations. *Research Evaluation*, volume 13 (2004):1, s. 3–17.

Ayers, T. D: Stakeholders as partners in evaluation: A Stakeholder-collaborative approach. *Evaluation and*

- Program Planning* 10 (1987), s. 263–271.
- Borrás, Susana: *Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*. Edward Elgar, Cheltenham 2003.
- Böckerman, Petri & Kiander, Jaakko: Talouspolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.) *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Yliopistopaino. Helsinki 2006.
- Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol 1: The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Malden 2000.
- Chelimsky, Eleanor: The Coming Transformation in Evaluation. Julkaisussa Chelimsky, E. & Shadish, W. (toim.) *Evaluation for 21st century. A handbook*. Thousand Oaks. Sage Publications, 1–26.
- Cousins, Bradley J. & Earl Lorna, M. (eds.) *Participatory Evaluation in Education: Studies in Evaluation Use and Organizational Learning*. Falmer. London 1994.
- Edquist, Charles: Systems of innovation. Perspectives and challenges. Teoksessa Fagerberg, J., Mowery, D. ja Nelson, R. (toim.) *The Oxford handbook of innovation*. Oxford University Press, 2006.
- European Commission: *Putting Knowledge into Practice: Broad-based Innovation Strategy for the EU*, European Commission, Brussels 2006.
- European Commission: *Innovation Tomorrow*, European Commission. Luxembourg 2003.
- Fahrenkrog, Gustavo, Polt, Wolfgang, Rojo, Jaime, Tübke, Alexander & Zinöker, Klaus: *RTD Evaluation Toolbox. Assessing the Socio-Economic Impact of RTD-Policies*. IPTS Technical Report Series. 2002.
- Feldman, Martha & March, James: Information in Organisations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly* 26 (1981):2, s. 171–186.
- Fetterman, David: Empowerment evaluation: A Response to Patton and Scriven. *Evaluation Practice* 18 (1997): 3, s. 253–266.
- Fetterman, David: Foundations he Transformation of Evaluation into Collaboration: A Vision of Evaluation in the 21st Century. *American Journal of Evaluation* 22 (2001):3, s.381–385.
- Fong, Patrick S.W.: Knowledge creation in multi-disciplinary project teams: an empirical study of the processes and their dynamic interrelationships. *International Journal of Project Management* 21 (2003), s. 479–486.
- Geels, Frank W: Technological transition as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy* 31 (2002), s. 1257–1274.
- Geels Frank W: From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy* 33 (2004), s. 897–920.
- Geels Frank W: Processes and patterns in transitions and system innovations: Refining the co-evolutionary multi-level perspective. *Technological Forecasting & Social Change* 72 (2005), s. 681–696.
- Geels, Frank W. & Schot, Johan: Typology of socio-technical transition pathways. *Research Policy* 36 (2007), s. 399–417.
- Georghiou Luke: Issues in the Evaluation of Innovation and Technology Policy. *Evaluation* 4 (1998), s. 37–52.
- Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S.: *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications, Newbury Park, London, New Delhi, 1989.
- Hakala, Johanna: Finnish Science and Technology Policy in the Context of Internationalization and Europeanization. Teoksessa Edler, Jakob, Kuhlmann, S. & Behrens, M. (toim.) *Changing Governance of Research and Technology Policy*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2003.
- Hansson, Finn: Organisational use of evaluation. *Evaluation* 12 (2006):2, s. 159–178.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele: *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*, Tampere University Press, Tampere 2008.
- Heiskanen, Eva, Kivisaari, Sirkku, Lovio, Raimo & Mickwitz, Per: Designed to travel? Transition management encounters environmental and innovation policy histories in Finland. Article to be published in *Policy Science*, 2009
- Howell, Jane M. & Shea, Christine M: Individual differences, environmental scanning, innovation framing, and champion behaviour: key predictors of project performance. *The Journal of Product Innovation Management* 18 (2001), s. 15–27.
- Hyytinen, Kirsi, Lähteenmäki-Smith, Kaisa ja Oksanen, Juha: Osaamiskeskusohjelman vaikuttavuus: uusia työkaluja ja indikaattoreita vaikuttavuuden arviointiin. Teoksessa Kuitunen, S. ja Niinikoski, M-L (toim.) *Osaamisklusterit innovaatioyhteisöjen rakentajina*. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki, 2007.
- Häyriinen-Alestalo, Marja, Pelkonen, Antti & Snell, Karoliina: *New Technologies Challenging Old Structures Of Governance*, Science, Technology and Governance in Europe (STAGE) Discussion Paper 7, <http://www.stage-research.net>, 2004.
- Jessop, Bob: *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge 2002.
- Johnston, Ron: Foresight – refining the process. *International Journal of Technology Management* 21 (2001): 7–8, s. 711 – 725.
- Kaiser, Robert & Prange, Heiko Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination. *Journal of Public Policy* 25 (2005):2, s. 241–263.
- Kivisaari, Sirkku, Saari, Eveliina. & Lehto, Juhani: *Systeemisen innovaation polku sosiaali- ja terveydenhuollossa Rasion tilaaja-tuottajamallin levittämisen ensi askeleet*. VTT Tiedotteita 2440. Espoo 2008.
- Kuitunen, Soile, Haila, Katri & Kauppinen, Ilpo: *Yhteiskunnallista vuoropuhelua ja vaikuttavuutta edistämässä*. ProACT-tutkimusohjelman loppuraportti, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2007.
- Kuitunen, Soile & Hyytinen, Kirsi: *Julkisten tutkimuslaitosten vaikutusten arviointi. Käytäntöjä, kokemuksia*

- ja haasteita. VTT Tiedotteita 2230. Espoo 2004.
- Lemola, Tarmo, Lehenkari, Janne, Kaukonen, Erkki & Timonen, Juhani: *Vaikuttavuuskehikko ja indikaattorit*. Suomen Akatemian julkaisuja 6. 2008.
- Loikkanen, Torsti, Kutinlahti, Pirjo & Eerola, Annele: *Towards an Integrated Framework of Impact Assessment and Foresight Studies in Innovation Policy Analysis*. Paperi esitetty konferenssissa The Second International Seminar of Future-oriented Technology Analysis (FTA). Seville, Syyskuu 28–29, 2006.
- Luukkonen, Terttu: Research Evaluation in Europe: state of the art. *Research Evaluation*, volume 11 (2002):2, s. 81–84.
- Luukkonen, Terttu: The Difficulties in Assessing the Impact of EU Framework Programmes. *Research Policy*, volume 27 (1998):6, s. 599–610.
- Lähteenmäki-Smith, Kaisa, Hyytinen, Kirsi, Kutinlahti, Pirjo & Konttinen, Jari. *Research with an impact. Evaluation practises in public research organisations*. VTT Research notes 2336. Espoo 2006.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka: *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press, New York 1995.
- OECD: *Open Innovation in Global Networks*. OECD, Paris 2008.
- OECD: *Governance of Innovation Systems*. Synthesis report. OECD, Paris 2005.
- Patomäki, Heikki: *Uusliberalismi Suomessa*. WSOY. Helsinki 2007.
- Patton, Michael Q: *Utilization-Focused Evaluation*. The New Century Text. Ed 3. Sage Publicatios. London 1997.
- Patton, Michael Q: Developmental Evaluation. *Evaluation Practice* 15 (1994):3, s. 311–320.
- Pelkonen, Antti: Social opportunities confronting political and administrative challenges – Developing a broad-based innovation policy in Finland. *Administrative Studies* 28 (2009):3, s. 3–15.
- Pelkonen, Antti: *The Finnish Competition State and Entrepreneurial Policies in the Helsinki Region*, Research Reports No. 254, Department of Sociology, University of Helsinki 2008.
- Pierre, Jon & Peters, Guy B.: *Governance, Politics and the State*, MacMillan, London 2000.
- Rajavaara, Marketta: *Vaikuttavuusyhdistykunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 2007.
- Rip, Arie: Assessing the Impacts of Innovation: New Developments in Technology Assessment. OECD Proceedings *Social Sciences and Innovation*. Paris, OECD (2001), s 197–213.
- Ritsilä, Jari, Nieminen, Mika & Sotara, Markku: *Yliopistojen yhteiskunnallinen vuorovaikutus. Arviointimalli ja näkemyksiä yliopistojen rooleihin*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 22:2007.
- Rotmans, Jan, Kemp, René. & Van Asselt, Marjolein: More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight* 3 (2001):1, s. 15–31.
- Saari, Eveliina, Hyytinen, Kirsi & Lähteenmäki-Smith, Kaisa: Kehittävä vaikuttavuusarviointi menetelmänä tutkimus- ja kehitystoiminnan suuntaamisessa ja oppimisessa. *Hallinnon tutkimus*, 27 (2008):1, s. 35–48.
- Shulha, Lyn M. & Cousins Bradley J.: Evaluation Use: Theory, Research and Practice Since 1986. *Evaluation Practice* 18 (1997):3, s. 195–208.
- Smits, Ruud & Kuhlmann, Stephan: The rose of systemic instruments in innovation policy. *Foresight and Innovation Policy*, vol. 172, 2004.
- Snell, Karoliina: *Social Responsibility in Developing New Biotechnology: Interpretations of Responsibility in the Governance of Finnish Biotechnology*, Department of Sociology, University of Helsinki, Helsinki 2009.
- Stoker, Gerry: Governance as Theory: Five propositions. *International Social Science Journal* 50 (1998): s. 17–28.
- Tait, Joyce & Williams, Robin: Policy Approaches to Research and Development: Foresight, Framework and Competitiveness. *Science and Public Policy*, 26 (1999):2, s. 101–112.
- Tekes: *Competitive realibility 1996–2000*. Evaluation report, Tekes, Helsinki, 2001.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: *Kansallinen innovaatiostrategia*, www.innovaatiostrategia.fi, 2008.
- Valovirta, Ville & Hjelt, Mari: Onnistumista punniten, tulevaa luodaten: Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologia-politiikan esimerkkien valossa. *Hallinnon tutkimus* 24 (2005):3.
- Valtakari, Mikko, Rajahonka, Mervi, Tinnilä, Markku & Kujala, Anssi: *Teknologiaohjelmien strategiayön ja johtamisen arviointi*. Teknologiaohjelmaraaportti 6. Tekes, 2007.
- Valtion talouden tarkastusvirasto: *T&K-arviointitoiminta*. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 157/2008. Edita Prima oy, Helsinki 2008.
- Van der Knaap, Peter: Performance Evaluation and Performance management. Owercoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators. *Evaluation* 12 (2006):3, s. 278–293.
- Van der Meer, Frans-Bauke & Edelenbos, Jurian: Evaluation in Multi-Actor Policy Process: Accountability, Learning and Co-operation. *Evaluation* 12 (2006):s. 201–218.
- Väyrynen, Raimo: *Suomi avoimessa maailmassa – Globalisaatio ja sen vaikutukset*. Taloustieto, Helsinki 1999.
- Woolthuis Klein, Rosalinde, Lankhuizen, Maureen & Gilsing, Viktor: A system failure framework for innovation policy design. *Technovation* 25 (2005): s. 609–619.
- Ylä-Anttila, Pekka & Palmberg, Christopher: Economic and Industrial Policy Transformation in Finland. *Journal of Industry, Competition and Trade* 7(2007):3–4, s. 69–187.

Paradigmakeskustelut ja käytännön jännitteet Kehitysyhteistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen arviointiosaamisen haasteista

Tiina Kontinen

ABSTRACT

The article describes the challenges in evaluation skills and knowledge in non-governmental organizations (NGOs) engaged in development co-operation. The article is based on an organizational development project "Evaluation everyday" -conducted by the Service Centre for Development Co-operation, KEPA in five Finnish pilot organizations. The debates considering the concept of change and evaluation methodologies in development co-operation are reviewed and discussed in connection with self-evaluation and learning in NGOs. The evaluation knowledge in NGOs is seen as a distributed cognition emerging in the practices and tools used by the diverse actors. The findings identify tensions related to the objectives, division of labour and tools of evaluation in NGOs. Additionally, there seems to be quite a gap between the paradigm debates and the practical tension in the evaluation practices of Finnish NGOs.

JOHDANTO

Kansalaisjärjestöistä on viime vuosikymmeninä tullut yhä tärkeämpiä toimijoita kehitysyhteistyössä. Järjestöjen hanketoimintaan ja etelän kansalaisyhteiskunnan tukemiseen suunnatut varat kasvoivat

nopeasti 1990-luvulla. Kansalaisjärjestöt nähtiin jopa eräänlaisena "ihmelääkkeenä", joka pystyisi vastaamaan monenlaisiin kehitysmaiden yhteiskunnallista kehitystä koskeviin haasteisiin. Kansalaisjärjestöt nähtiin hyvää hallintoa ajavina toimijoina ja korruptoituneiden valtioiden "vahtikoirina". Järjestöjä pidettiin myös demokratian kouluina, sosiaalista pääomaa luovina tiloina sekä tehokkaina palveluntarjoajina. 2000-luvulle tultaessa innostus on taantunut, ja järjestöjä kohtaan on esitetty kasvavaa kritiikkiä. (Hakkarainen & Kontinen 2007; Tvedt 1998).

Kriittisten näkökulmien lisääntyessä on kysytty, onko kansalaisjärjestöjen työllä lupauksia vastavia tuloksia ja vaikutuksia. Järjestöjä on haastettu arvioimaan oman toimintansa tuloksia ja vaikutuksia. Samaan aikaan kansalaisjärjestöjen työ on amatillistunut ja työn hallinnolle ja tulosten todentamiselle asetetaan kasvavia vaatimuksia. Kansainvälisen kehitysyhteistyöinstituutioiden piirissä käydään jatkuvaa keskustelua erilaisista arviointiparadigmoista. Vallalla ollut lineaariseen muutoksenäkemykseen pohjautuva looginen viitekehys (LFA) ja siihen liittyvä indikaattoreita hyödyntävä ennenjälkeen -arviointi on saanut haastajia kompleksisten muutos- ja arviointinäkemysten piiristä. Isoimmat kansalaisjärjestöt ovat osallistuneet uudenlaisen arviointitapojen kehittämiseen.

Suomalaisetkin kansalaisjärjestöt ovat entistä enemmän kiinnostuneita arvioinnin kehittämistä ja arviointiosaamisen lisäämisestä. Kehitysyhteis-

työhankeiden arviointi on perinteisesti ollut ulkopuolisten konsulttien tekemää arviointia, joka on hankerahoituksella toimiville järjestöille verrattain kallista. Järjestöt ovatkin pohtineet sisäisen arvioinnin lisäämisen mahdollisuutta; sitä, miten arviointitiedon kerääminen, raportointi ja käyttäminen voisivat olla osa kehitysyhteistyön arkipäivää niin suomalaisissa järjestöissä kuin etelän kumppanijärjestöissä. Arviointiajattelun muutos vaatii uudenlaisia näkemystä arviointiosaamisesta; osaaminen ei ole arviointia ammatikseen tekevien konsulttien ominaisuus, vaan järjestön ja sen kumppaneiden toimintatavoissa syntyvää osaamista.

Tässä artikkelissa käsitellään sisäisen arvioinnin haasteita kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä. Artikkelin pohjautuu Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepan vuonna 2009 toteuttamaan *Arviointista arkea* – kehittämishankkeen alkuvaiheeseen. Artikkelissa kuvataan kansalaisjärjestöjen arviointiosaamiseen liittyviä haasteita viiden pilottijärjestön työpajoissa tekemän itseanalyysin pohjalta. Arviointiosaaminen käsitteellistetään yksittäisten ihmisten osaamisen sijaan organisaatiossa ja sen globaaleissa yhteistyösuhteissa syntyväksi hajautetuksi kognitioksi ja asiantuntemukseksi hyödyntäen kehittävän työntutkimuksen (Engeström 1995) peruslähtökohtia.

Artikkeli on luonteeltaan keskustelun avaus ja käynnissä olevan tutkimushankkeen kuvaus. Kuvataan aluksi kehitysyhteistyön arvioinnin yleistä menetelmäkeskustelua ja sen jälkeen pohditaan arvioinnin ja oppimisen yhteyttä kansalaisjärjestöjen toiminnassa. Lopuksi esittelen Arviointista arkea – hankkeen työpaja-aineistosta nousseita alustavia havaintoja siitä, mitkä ovat jaetun arviointiosaamisen keskeisiä haasteita.

ARVIINTIKESKUSTELU KEHITYSYHTEISTYÖSSÄ

Kehitysyhteistyö on 1940-luvulta alkanutta institutionaalista toimintaa, jonka päämääränä on edesauttaa köyhien maiden taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Kehitysyhteistyö voidaan jakaa monenkeskiseen, kahdenväliseen ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön. Monenkeskinen kehitysyhteistyö viittaa työhön, jota tehdään kansainvälisten instituutioiden kuten YK:n eri alajärjestöjen kautta. Kahdenvälinen kehitysyhteistyö on valtioiden välistä kehitysyhteistyötä – esimerkiksi Suomen antamaa tukea Vietnamille. Tässä artikkelissa

keskitytään kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön, joka on osa laajaa kehitysyhteistyöjärjestelmää ja useat yleisen kehitysyhteistyön keskustelut näkyvät myös kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö toteutuu usein pohjoisen järjestön etelän kumppanijärjestöjen kanssa tekemien kehitysyhteistyöhankkeiden kautta.

Kehitysyhteistyön arvioinnissa on kyse muutoksen ja muutokseen johtaneen prosessin arvioinnista. Muutoksen arvioinnissa keskeistä on tunnistaa, millaista muutosta halutaan saada aikaan ja miten siihen ajatellaan päästävän. Kehitysyhteistyön arvioinnissa on keskusteltu muutosteorian tai ohjelmateorian eksplikoinnin tärkeydestä. Muutosteoria voi hankkeissa noudattaa hyvin erilaista logiikkaa. Rick Davies (2004; 2005) on erotellut erilaisia kehitysyhteistyölle relevantteja muutosteorioita ja pohjinnut niitä verkostoajattelun näkökulmasta. Ensimmäinen, *lineaarinen ja tasoittain* etenevä muutosajattelu on tämänhetkessä kehitysyhteistyökäytännössä kaikkein keskeisin. Lineaarinen muutosnäkemys on laajalti kehitysyhteistyössä käytössä olevan loogisen viitekehyksen perusajatus (Logical Framework, LFA). Looginen viitekehys on hanketoiminnan kokonaisnäkemys, jota käytetään suunnittelun, toteutuksen ja arvioinnin perustana. Se on esimerkiksi Suomen ulkoasiainministeriön järjestöille suunnatun kehitysyhteistyön hanketuen hakemuslomakkeiden taustalla. LFA -työkalu perustuu hierarkkiseen logiikkaan, jonka mukaan kehitysyhteistyöhankkeiden kohderyhmän elämässä voidaan tunnistaa keskeiset, toisiinsa hierarkkisessa syy-seuraussuhteessa olevat ongelmat, joihin voidaan vaikuttaa täsmällisellä interventiolla ja saada näin aikaan ongelman ratkeamista seuraavaa muutosta ihmisten elämässä.

Toinen Daviesin (mt.) tunnistama muutosnäkökulma on haarautuva lineaarinen prosessi, jossa saman muutosprosessin sisällä nähdään rinnakkaisia lineaarisia muutoskulkua. Kolmas näkökulma tunnistaa toisiinsa vuorovaikutuksessa olevat samanaikaiset prosessit. Prosessit ovat vuorovaikutuksessa ja jatkuvan muutoksen tilassa. Tämä muutosajattelu lähestyy verkoston ja ei-lineaarisen muutoksen ideaa ja muutoksen arviointi vaatisi uudenlaisia, verkostoajatteluun perustuvia arviointityökaluja.

Kehitysyhteistyöhankkeiden ymmärtäminen monipolviseksi, sosiaalseksi neuvotteluprosessiksi on ollut pitkään kehitysetnografisen tutkimuksen lähtökohta (Long 2001; Olivier de Sardan 2005).

LFA -viitekehityksen heikkoutena on nähty se, että loogisen viitekehityksen kautta ei pystytä ymmärtämään niitä inhimillisiä ja sosiaalisia prosesseja, joita kehitysinterventioon liittyy. Kehitysyhteistyöhankke ei etnografisten tutkimusten tulosten mukaan ole rationaalinen ja lineaarinen prosessi, vaan sarja neuvotteluja ja toimintaa, jossa ihmisten erilaiset arvot, intressit, resurssit ja toimintalogiikat törmäävät.

Verkostoajattelun lisäksi myös kompleksisuuden käsitettä on tarjottu monimutkaisten kehitysprosessien hahmottamisen välineeksi. Kehitysyhteistyöhankkeita ja – ohjelmia toteutetaan hyvin erilaisissa konteksteissa. Usein toimintaympäristöt ovat epävakaita ja rationaalisen suunnittelun perusoletukset eivät näytä toteutuvan. Kehitysyhteistyön arvioinnissa onkin viimeaikoina noussut keskustelua kompleksisuudesta ja sen mahdollisuuksista arvioinnissa (Davies 2004; 2005; Callaghan 2008). Verkostoanalyysiin ja kompleksisuuteen perustuvia käytännön arviointityökaluja on kehitteillä.

Kuten muussakin arviointitoiminnassa, myös kehitysyhteistyön piirissä käydään keskustelua erilaisista arviointiparadigmoista ja niiden käyttökelpoisuudesta. Positiivinen koeasetelma, tulkinnallinen lähtökohta ja realistinen, kontekstisidonnainen arviointi¹ ovat kaikki saaneet omat kannattajansa. Howard White ja Michael Bamberger (2008) argumentoivat, että koeasetelma on kehitysyhteistyön arvioinnissa tavoiteltava lähestymistapa, joka vähentää arvioinnille tyypillisiä, kohdejoukon valintaan, kontrolliryhmän puutteeseen ja aikaperspektiiviin liittyviä vinoumia.

Sofistikoituneiden kvantitatiivisten menetelmien ja koeasetelmien rakentaminen on haastanut keskusteluun osaamisesta, asiantuntijuudesta ja arviointimenetelmien toimintaa ohjaavasta luonteesta. Kuten osallistavien menetelmien ”grand old man” Robert Chambers (2009) nostaa esille, voi vaatimus kehitysyhteistyön arvioinnin menetelmällisestä luotettavuudesta johtaa siihen, että hankkeista tulee yhä yksinkertaisempia ja helposti ”mittattavissa olevia”, mutta jotka eivät välttämättä vastaa köyhien tarpeisiin. Chambers (mt.) hämmästelee myös sitä, miten vähän köyhien omaa asiantuntemusta pidetään esillä arviointia koskevassa keskustelussa, vaikka kokemus on osoittanut että köyhien omaa elämäänsä koskevat analysointitaidot ovat erinomaisia. ”Niitä pitäisi hyödyntää enemmän; yhä uudelleen toistan: kysykää heiltä”. Kokeellista tutkimusta on myös kritisoitu siitä, että se olettaa tietyn tyypistä kausaalisuutta, eikä pys-

ty ottamaan huomioon historiallisia ja yhteiskunnallisia konteksteja, joita ei koeasetelmilla voida hallita (Van Den Berg 2005).

Koeasetelmaan perustuva arviointi on nähty myös kykenemättömäksi vastaamaan muuttuvan kehitysyhteistyön haasteisiin (Conlin ja Stirrat 2008). Uudenlainen kehitysyhteistyö on pyrkinyt siirtymään hankeajattelusta kohden laajempaa ohjelma- ja budjettitukea sekä painottaa eri toimijoiden kumppanuutta. Erityisesti kansalaisjärjestöjen toiminnassa on myös siirrytty ongelmaperusteisista hankkeista kohti yhteiskunnalliseen muutokseen tähtäävää vaikuttamistoimintaa. Monitoimijainen yhteistyö kompleksissa ympäristöissä vaatii uudenlaisia arviointitapoja. Tällaisia voivat olla esimerkiksi sosiaaliseen verkostoanalyysiin perustuva analyysi sekä yhä suurempaa suosiota järjestöjenkin keskuudessa saavuttanut ”tulosten kartointi” (outcome mapping) -lähestymistapa. Tulosten toimintoihin attribuution sijaan on analyttinen huomio haluttu kiinnittää kontribuutioon; siihen miten toimintoilla on pystytty luomaan muutokselle otollisia ehtoja ja olosuhteita.

ARVIOINTI JA OPPIMINEN KANSALAIJÄRJESTÖJEN KEHITYSYHTEISTYÖSSÄ

Arviointiparadigmoja koskevaa keskustelua on käyty eniten kansainvälisten instituutioiden ja valtiollisen kehitysyhteistyön kontekstissa. Kansalaisjärjestötutkimus on voimakkaasti myös kritisoitunut arviointitoiminnan korostamista. Arviointitoiminta on nähty osana kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön ”manageroitumista”, jonka on nähty vievän pohjaa kansalaisjärjestötyön erityisluonteelta. Järjestötoiminnan taustalla olevien globaaliin solidaarisuuteen liittyvien arvojen pelätään peittyvän hankehallinnoinnin, -toteutuksen ja -arvioinnin alle (Fowler 2000). Tarve esittää ”köyhyyden vähentämisvaikutuksia” on esimerkiksi Mitlinin, Hickeyn ja Bebbingtonin (2007) mukaan johtanut siihen, että järjestöt ovat palanneet uudelleen pienien, täsmällisten hankkeiden pariin – laastaroimaan köyhdyttävien rakenteiden aiheuttamia ongelmia pyrkimättä vaikuttamaan köyhyyttä aiheuttaviin yhteiskunnallisiin ja globaaleihin syihin. Rahoittajalle on helpompi osoittaa kylässä x toteutetun rajatun mikroluottohankkeen tuloksia, kuin pienyrittäjien lainsäädännöllisen aseman parantamiseen tähtäävän lobbaustoiminnan täsmävaikutuksia.

Perinteisesti kansalaisjärjestöt ovat painottaneet osallistavaa suunnittelua ja arviointia. Kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin kansainvälisesti olleet kiinnostuneita uudenlaisten arviointimenetelmien (kuten outcome mapping) kehittämisestä. Suomalaiset järjestöt eivät ole olleet laajasti arviointimenetelmien kehittämisen edelläkävijöitä. Tämä voi osittain johtua siitä, että suomalaisten kehitysyhteistyötä tekevien ammattimaisten järjestöjen määrä on suhteellisen pieni² ja muu järjestökenttä varsin heterogeeninen. Kehitysyhteistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen joukon moninaisuus vaikeuttaa puhumista "kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön arvioinnista" yhtenäisen aihealueena. Isoilla kansainvälisillä kansalaisjärjestöillä on omat seurantaan ja arviointiin erikoistuneet yksikkönsä, joissa työskentelee arvioinnin ammattilaisia, kun taas pienet vapaaehtoisjärjestöt painiskelevat lähinnä hanketoteutuksen jokapäiväisten tehtävien kanssa ehtimättä juuri pohtia arviointia. Esimerkiksi kattojärjestö Kepan noin 270 jäsenjärjestöstä puolet toimii ilman kokopäiväistä palkattua työvoimaa (Kontinen 2008, 18).

Arviointia kansalaisjärjestöissä – ja sitä kautta sen "hyödyllisyyttä" – voidaan tarkastella Emile Chelimsdyn (1997) esittämän kolmen arviointinäkökulman kautta. *Tilivelvollisuusarviointi* (accountability) on tietyllä tavalla välttämätön kaikille järjestöille, jotka tekevät kehitysyhteistyötä ulkoasiainministeriön avustuksella. Yksinkertaisimmillaan tilivelvollisuusarviointi tarkoittaa rahojenkäytön ja tulosten raportointia. Tällainen arviointi vastaa lähinnä kysymykseen siitä, ovatko saadut rahat käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne oli myönnetty. Kansalaisjärjestöjen hanketyössä objektiivisuuteen pyrkivää tilivelvollisuusarviointi viittaa usein hankkeen puolivälissä tai hankkeen jälkeen tehtävään ulkopuoliseen arviointiin.

Ihmisten elämää parantamiseen tähtäävissä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeissa tilivelvollisuuden käsitettä on problematisoitu paljon. Usein puhutaankin monenlaisista tilivelvollisuusista ja siitä, että kehitysyhteistyöhankkeissa pitäisi olla rahoittajan sijasta ensisijaisesti tilivelvollinen hyödynsaajille ja varmistaa, että näiden elämässä tapahtuu parannuksia (Edwards & Hulme 1995). Ennen kaikkea taloudellinen tilivelvollisuus kulkee tällä hetkellä usein alhaalta ylöspäin: ruohonjuuritasolta raportoidaan paikalliselle järjestölle, paikallinen järjestö raportoi suomalaiselle järjestölle, joka puolestaan on tilivelvollinen ulkoasiainministeriölle.

Toinen Chelimsdyn esittämä arviointinäkökulma

on *tiedontuotantoarviointi*, jossa pääkiinnostuksen kohteena ovat erilaiset, mahdollisesti yleistettävissä olevat mekanismit. Tiedon tuotantoarvioinnilla kansalaisjärjestöt pyrkivät ymmärtämään sitä, millaisia syitä heidän tunnistamillaan ongelmilla on ja millaisin toimin kyseisiin ongelmiin voidaan etsiä ratkaisua. Jos mikroluotto toimii Bangladeshin maaseudulla, toimiiko se myös Ugandassa?

Kehittämisarvioinnissa (ibid.) keskeisenä näkökulmana on arviointitiedon käyttö toiminnan parantamisessa ja oppimisessa. Kun arviointia käytetään kehittämisen ja oppimisen välineenä, tavoitteeksi ei niin helposti tule "todentaa menestystä", kuten tilivelvollisuusarvioinnissa, vaan ongelman järjestön toimintatavoissa, yhteistyössä ja hankkeiden ratkaisuisissa ovat ensisijaisia kiinnostuksen kohteita.

Millaista oppimista kansalaisjärjestöissä tapahtuu arvioinnin tuloksena? Usein vastaus on, että tulosten arviointi on vähäistä ja raporteilla on tapana jäädä hyllyyn pölyttymään (Torres & Preskill 2001). Oppiminen kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä on problemaattinen käsite. Kehitysyhteistyön institutionaalista kykyä oppia on kritisoitu varsin voimakkaasti (Johnson & Wilson 2000). On esitetty (Biggs & Smith 2000), että kehitysyhteistyössä oppimiseen suhtaudutaan varsin kaksijakoiseksi. Toisaalta toimijoilla on käytössä lukuisia manuaaleja, joissa oppiminen nähdään positiivisena mahdollisuutena. Toisaalta taas, on lukuisia kriittisiä analyyseja, joissa päädytään siihen tulokseen, että kehitysyhteistyössä ei juuri tapahdu oppimista. Yksi esimerkki on se, että vaikka vuosikymmenten ajan on erilaisissa tutkimuksissa ja arvioinneissa huomattu, että kehitysyhteistyöhankkeiden onnistumisen kannalta kehitysmaiden omistajuus ja osallistuminen on keskeistä, on omistajuus edelleen yksi keskeisistä haasteista.

Kansalaisjärjestöt toimintakenttänä ovat oppimisen kannalta myös haasteellinen. Edwards (1997) tunnistaa oman laajan kansalaisjärjestökokemuksensa perusteella joitakin kansalaisjärjestöille tyypillisiä piirteitä, jotka voivat estää oppimisenäkökulmaa. *Aktivistikulttuuri*, jossa toimintaa arvostetaan enemmän kuin pohdintaa on monille järjestöille tyypillinen. Oppiminen nähdään muutokseen tähtäävästä toiminnasta erillisenä – "ylimääräisenä" – asiana, eräänlaisena luksuksena johon aktivistilla harvoin on aikaa. Aidon oppimisen *arvostaminen* järjestöissä ja koko kehitysyhteistyösystemistä on myös usein puutteellista. Oppiminen vaatii rehellisyyttä, ongelmien ja virheiden tunnistamista ja jakamista. Kansalaisjärjestöjen patkärähoituksesta ja

– työstä muodostuvat työkuluttuuri rohkaisee pikemminkin menestyksen ja todisteluun. Oppimiselle on tärkeää se, että sitä arvostetaan koko organisaatiossa: se, että kenttätyöntekijällä on tunne, että johto arvostaa heidän huomioitaan ja kokemustaan on Edwardsin (mt.) mukaan pikemminkin poikkeus kuin sääntö. Tiukat aikataulut ja järjestöjen välinen kilpailu rahoituksesta ovat myös tehokkaita oppimisen esteitä. Paine saada aikaan tuloksia nopeasti vähentää kokeilujen ja innovaatioiden mahdollisuutta, järjestöjen välinen kilpailu taas estää järjestöjen välistä tiedonkulkua.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä oleellista on myös oppimisen ymmärtäminen suhteessa globaaliin, historiallisesti muodostuneeseen kehitysyhteistyö systeemiin (Fowler 1998; Kontinen 2007a; 2007b). Intialaisten kansalaisjärjestöjen organisatorista oppimista tutkinut Alnoor Ebrahim (2003, 110–111) tunnisti kolme hallitsevaa faktoria, jotka voivat sekä estää että edesauttaa organisatorista oppimista eri oppimissyklin vaiheissa. Näitä oleellisia muuttujia ovat toimijoiden kognitiivinen kapasiteetti, valtasuhteet ja erilaiset tulkintakehykset. Oppimiseen vaikuttavat valtasuhteet niin organisaation sisällä kuin organisaatioiden välilläkin. Etelä-pohjoinen yhteistyösuhteissa on keskeistä järjestöjen välisten, historiallisesti muodostuneiden valtasuhteiden ylittäminen (Kontinen 2007a). Kansalaisjärjestötoiminnassa olemassa olevilla tulkintakehyksillä, ideologioilla ja maailmankuvilla on myös tärkeä yhteys oppimiseen. Järjestöjen mission ja tavoitteiden pohjana on usein vahva maailmankuva, jonka sisällä työtä tehdään. Tulkintakehys ja maailmankuva näkyvät järjestöjen tavoitteissa ja toimintalogiikoissa. Arviointiosaamisen haasteeksi onkin noussut näiden etelä-pohjoinen suhteisiin ja erilaisiin ideologioihin liittyvien valtasuhteiden vaikutuksen tunnistaminen sekä yhteistyösuhteen arviointi. Kumppanuuden arvioimiseksi on kehitetty erilaisia arviointivälineitä (Halliday & Asthana & Richardson 2004)³, jotka helpottavat suhteen sisällyttämistä analyysiin.

ARVIOINNIN KEHITTÄMINEN JA ARVIOINNISTA ARKEA -HANKE

Arviointiosaamisella ja sen kehittämällä voidaan viitata arvioinnin suorittajan – esimerkiksi arviointikonsultin – tietoihin ja taitoihin. Laajempi näkemys arviointiosaamisesta kattaa koko arviointiprosessin: tilaamisen, tekemisen, lukemisen ja arvioin-

nin kohteena olemisen (Virtanen 2007, 123–127). Tässä artikkelissa arviointia lähestytään järjestöjen itsearvioinnin näkökulmasta, jolloin arviointiosaaminen määritellään organisaation ja sen kumppaneiden osaamiseksi. Virtanen (mt. 124) esittää, että arviointiosaamista voidaan tarkastella yksittäisten suorittajien tietojen ja taitojen sijaan sosiaalisesti hajautettuna kognitiona. Tällöin kiinnostus kohdistuu arviointitaitojen lisäksi arviointikulttuurin syntymiseen: toimintatapoihin, asenteisiin ja arvostukseen. Arvioinnin osaaminen ja asiantuntijuus voidaan tällöin ymmärtää jaetuksi asiantuntemukseksi, joka ei ole yksittäisten henkilöiden ominaisuus.

Tässä artikkelissa hyödynnetään toiminnan teoriaan perustuvaa näkemystä hajautetusta kognitionista. Jaetun kognition takana on ajattelu siitä, että yksilöt eivät ajattele, muista tai järkeile sosiaalisessa tyhjiossä, vaan nämä yksilön sisäiset kognitiiviset prosessit ovat myös kulttuurisesti välittyneitä (Cole & Engeström 1993). Tämän ajattelun mukaan yksilön tekojen tavoitteet ja välineet ovat historiallisesti ja kulttuurisesti muodostuneita. Sosiaalisessa maailmassa hajautettu kognitio ilmenee toimijoiden merkityksellisen kommunikaation ja erilaisten artefaktien välittämänä (mt. 17–18). Järjestö omine tavoitteineen, toimintatapoineen ja välineineen muodostaa kontekstin arviointiosaamisella.

Työorganisaatioiden teoretisoinnissa jaetun kognition ajatus on keskeinen kehittävän työntutkimuksen lähestymistavalle (Engeström 1995). Perustavanlaatuisen ajatus kulttuurisesti ja erilaisien artefaktien kautta välittyneestä kognitionista ohjaa tarkastelemaan myös organisaation oppimista ja muutosta erilaisten toimintatapojen ja välineiden kautta. Organisaatioissa työskentelevillä yksilöillä on hyvinkin erilaisia koulutustaustoja, taitoja ja maailmankuvia sekä yksilöllisiä kognitiivisia prosesseja, mutta organisaation ominaisuudet muodostuvat yhteisesti jaetuista välineistä, vallitsevasta työnjaosta ja näkemyksestä toiminnan kohteesta; siitä, mitä toiminnassa työstetään tietyn tuloksen aikaansaamiseksi.

Kehittävän työntutkimuksen peruskäsite on toimintajärjestelmä (Engeström 1987), joka ohjaa analyysia tarkastelemaan järjestön peruselementtejä: toiminnan kohde, välineet, subjekti, säännöt, yhteisö ja työnjako. Tämä järjestelmä muodostaa eräänlaisen ”alkusolun”, jonka kautta voidaan lähteä tutkimaan tai kehittämään erilaisia toimintoja. Kehittävän työntutkimuksen piirissä on laajennettu perusanalyysiyksikköä yksittäisten toimintajär-

jestelmistä toimintajärjestelmien verkostoon sekä eräänlaisen ajoittaisen, joustavan yhteistyön, solmutyöskentelyn (Engeström et al. 1999; 2004) käsitteeseen. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö toteutuu monitoimijaisessa verkostossa, johon kuuluvat rahoittaja, suomalainen järjestö, tämän etelän kumppanijärjestö, hyödynsaajat sekä erilaiset viranomaiset, uskonnolliset johtajat ja paikalliset päälliköt.

Arviointiosaaminen ei ole vain yhden järjestön sisällä jaettava, vaan asiantuntemuksen jakaminen ulottuu etelän kumppanijärjestöjen, hyödynsaajien ja rajoittajien toimintaan. Lisäksi kehitysyhteistyön kansainvälinen kehitysinstituutio tarjoaa erilaisia välineitä, ajattelumalleja ja ohjeistuksia arviointiosaamisen kehittämiseen. Instituutio vaatii myös entistä enemmän mitattavissa ja todennettavissa olevia tuloksia ja entistä sofistikoituneimpien välineiden käyttöä. Arvioinnissa ensisijaisen tärkeä kontekstin tuntemus edellyttää tieteellisten menetelmien tuntemisen lisäksi kehitysmaiden yhteiskunnan ja hyödynsaajien toimintalogiikkojen syvällistä tuntemista. Osallistavan evaluoinnin toteuttaminen taas vaatii resursseja ja ruohonjuuritason fasilitointitaitoja.

Suomessa kehitelty erityinen kehittävän vaikutavuusarviointi on lähestymistapa, joka perustuu kehittävän työntutkimuksen lähestymistapaan yhdistää arviointiajattelun ja organisatorisen oppimisen (Saari et al. 2008). Oppimisen näkemys perustuu ekspansiivisen oppimisen teoriaan (Engeström 1987; 2001; 2004). Ekspansiivinen oppiminen ei siis ole yksilötason oppimista, vaan edellyttää muutosta toimintajärjestelmän tasolla: toiminnan kohteen uudelleen määrittelyä, uudenlaisten välineiden kehittämistä sekä uudenlaista työnjakoa. Ekspansiivisen oppimisen teoria korostaa sitä, että oppiminen ei ole pelkästään oman toiminnan analysointia ja reflektointia, vaan oppiminen näkyy muuttuneina välineinä ja juurtuneina uusina käytäntöinä. Ekspansiivisen oppimisen teoria painottaa myös historiallisuutta. Toimintajärjestelmä on aina oman historiansa tulos ja oppiminen tapahtuu toimintajärjestelmän historiallisen tarvetilan määrittämällä lähikehityksen vyöhykkeellä. Oppimista motivoi toimintajärjestelmän sisäiset ristiriidat ja jännitteet – esimerkiksi ristiriita vanhojen välineiden ja uuden kohteen välillä – ja näiden analysointi onkin oppimista tukevan kehittämistoiminnan toiminnan peruslähtökohta.

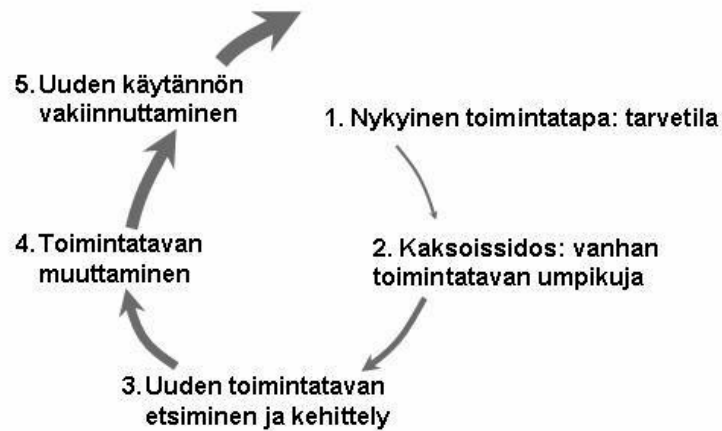
Järjestöjen arviointitoiminnan kehittämiseen tähtäävässä Arvioinnista arkea -pilottihankkees-

samme⁴ hyödynsimme kehittävän arvioinnin ja kehittävän työntutkimuksen periaatteita kehittämisen prosessia rakentaessamme. Kehittämishankkeissa painottui järjestöjen arviointitoiminnan analyysi ja jonkun sen osan kehittäminen. Arviointityöpajat loivat järjestöille tilan, jossa he keskustelivat ja analysoivat omaa arviointitoimintaansa ja sen haasteita. Kehittämishankkeen tavoitteena olikin, arviointitoiminnan kehittämisen lisäksi mahdollistaa järjestöihin uudenlaisen oppimiskäytännön syntyminen (ks. Ahonen 2005). Hankkeessa on siis kyse kehittämistyön (kehitysyhteistyön) arvioinnin kehittämisestä (vrt. Seppänen-Järvelä 1999) sekä sitä koskevan oppimisen tukemisesta.

Arvioinnista arkea -hankkeen tavoitteena on kehittää yhdessä järjestöjen kanssa käyttökelpoisia arviointimenetelmiä kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen käyttöön, vahvistaa järjestöjen arviointiosaamista ja tukea arvioinnin hyödyntämistä järjestöjen oppimisessa ja toiminnan kehittämisessä. Lisäksi hanke tuottaa Kepalle tietoa arvioinnin menetelmästä, haasteista ja järjestöjen oppimisesta. Hankkeessa tavoitellaan myös käytännön kehittämistoiminnan ja akateemisen tutkimuksen yhdistämistä. Hankkeen tavoitteet ovat sekä käytännöllisiä että akateemisia. Kehittämishankkeiden välittömänä tavoitteena on tukea hankkeeseen osallistuvia järjestöjä seurannan ja arvioinnin kehittämisessä. Akateemisena kysymyksenä hankkeessa pohditaan arviointikäytäntöjen kehittämistä organisatorisen oppimisen näkökulmasta⁵ ja tutkitaan millaista on järjestöjen organisatorinen oppiminen. Hankkeen pilottivaiheessa on mukana viisi erilaista suomalaista kehitysyhteistyötä tekevää kansalaisjärjestöä. Kaikilla järjestöillä on jonkin verran palkattua henkilökuntaa; yhdellä järjestöllä tosin osa-aikainen työntekijä. Kolmella järjestöistä oli myös jatkuvasti omia työntekijöitä kehitysyhteistyön kohdemaissa.

Kehittämishankkeessa jokaisen järjestön kanssa pidetään kuusi 3–6 tunnin arviointityöpajaa. Arvioinnista arkea - hankkeessa järjestöjen kanssa pidetään 5–6 kehittämistyöpajaa, jotka kestävät 3–6 tuntia järjestöstä riippuen. Kehittämistyöpajojen etenemislogiikka on rakennettu ekspansiivisen oppimisen syklin perusteella (ks. kuvio 1).

Syklin mukaisesti hankkeen alussa painotettiin tämän hetkisen toimintatavan analyysia. Tämän artikkelin kirjoittamisen aikaan kahden järjestön kanssa oli kokoonnuttu kahteen työpajaan, yhden järjestön kanssa kuuteen työpajaan, yhden neljään ja yhden järjestön kanssa kolmeen työpajaan. Työpajoissa on ollut 2–7 henkilöä. Neljässä järjestössä



Kuvio 1. Ekspansiivisen oppimisen sykli (Engeström 1995).

sekä järjestön työntekijät että toiminnanjohtaja on ollut mukana työpajoissa, yhden järjestön kanssa työskentely on tapahtunut tähän mennessä lähinnä kahden työntekijän kanssa. Yhden järjestön työpajassa on ollut mukana myös etelän kumppanijärjestön edustaja, kolmen järjestön yksittäisiin työpajoihin on osallistunut myös järjestön kenttätyöntekijä. Työpajojen sisältö on vaihdellut jonkin verran järjestöjen yksilöllisten tilanteiden mukaan, mutta perusrunko on ollut sama.

Ensimmäisessä työpajassa on käyty läpi kehittämishankkeen lähestymistapaa sekä pohdittu järjestön arvioinnin historiaa ja lähitulevaisuuden muutossuuntia. Sen lisäksi on käyty läpi kehitysyhteistyön arviointiin liittyviä yleisiä kysymyksiä, kuten jän-

nitettä tilivelvollisuusarvioinnin ja oppimisen välillä. Keskeisenä välineenä ensimmäisessä työpajassa on ollut muutossuuntia kuvaava taulukko arvioinnin tasoista, kohteista ja välineistä (Taulukko 1), jota on täytetty yhdessä keskustellen. Arvioinnin kohteet – toiminnot, tulokset ja vaikutukset on määritelty LFA -työkalun tuloshierarkian perusteella. Arvioinnin tasot ovat syntyneet järjestöjen oman analyysin perusteella. Tyhjinä oleviin sarakkeisiin koottiin nykyisen arviointitoiminnan välineitä. Esimerkiksi hanketasolla toimintojen arvioinnin väline voi olla neljännesvuosiraportti, tulosten arvioinnin väline hanketasolla saattaa olla vuosittainen arviointiseminaari ja vaikutusten arvioinnin väline tyypillisesti ulkoinen evaluaatio.

Taulukko 1. Arvioinnin tasot ja kohteet.

Kansainvälinen verkosto			
Järjestö			
Kehitysyhteistyö-ohjelma			
Hanke / kumppani			
Yksilö			
	Toiminnot	Tulokset	Vaikutukset

Toisen työpaja aluksi on kerrattu ensimmäisen työpajan analyysin tulokset sekä käyty läpi arviointia yhden esimerkkihankkeen kautta. Sen jälkeen on pareittain pohdittu järjestön arviointitoiminnan vahvuuksia ja mahdollisia kehittämiskohteita⁶. Pareittain tuotetut vahvuudet ja kehittämiskohteet kerättiin yhteen ja niistä keskusteltiin yhdessä. Sen jälkeen vahvuudet ja kehittämiskohteet ryhmiteltiin isommiksi kokonaisuuksiksi. Kolmannessa työpajassa on palattu kehittämiskohteisiin ja niiden priorisointiin, sovittu tehtävistä ja aikatauluista. Neljännessä ja viidennessä työpajassa viedään eteenpäin sovittua kehittämiskohdetta ja kokeillaan sitä käytännössä. Viimeinen työpaja on varattu käyttökokeilun ja kehittämishankkeen arvioinnille.

KESKEISET JÄNNITTEET JÄRJESTÖJEN ARVIINTIOSAAMISESSA

Ensimmäisten työpajojen aineiston perusteella on mahdollista alustavasti analysoida järjestöjen arviointitoiminnan haasteita. Ekspansiivisen oppimisen teorian mukaan oppimista inspiroivat toiminnan sisäiset ristiriidat (Engeström 1987). Nämä ristiriidat ilmenevät esimerkiksi erilaisina jännitteinä, katkoksina ja uudenaikaisina innovaatioina. Oppiminen ilmenee erilaisia ekspansiivisia tekoina, jotka voivat johtaa toiminnan kohteen uudelleen muotoiluun, uudenaikaisiin välineisiin, työnjakoon tai jopa koko järjestön toimintakonseptin muutokseen. Kehittämishankkeessa mukana olevat järjestöt ovat erilaisissa muutosvaiheissa ja toiminnan ja arvioinnin muutoshaasteet ovat erilaisia. Koska kehittämishankkeet ovat edelleen kesken, keskityn tässä artikkelissa kuvaamaan niitä haasteita ja muutossuuntia, joita järjestöt tunnistivat ensimmäisten työpajojen aikana.

Arvioinnin motiivit – tilivelvollisuutta ja oppimista?

Järjestöt arvioivat oman arviointitoimintansa motiiveja ja lähtökohtia. Kaikille järjestöille luonnollinen lähtökohta oli tilivelvollisuusarviointi, joka liittyi kehitys yhteistyöhankkeiden rahoittajille tehtävään raportointiin. Järjestöillä oli erilaisia kokemuksia suhteesta rahoittajiin, ja siitä, kuinka paljon seuranta ja arviointi tavoittelevat nimenomaan hyväksyttävien raporttien kirjoittamista. Jännite sen välillä, onko arvioinnin tavoitteena hyvien raporttien

tuottaminen vai toiminnan ongelmakohtien identifioiminen oli esillä kaikkien järjestöjen keskusteluissa. Kehitys yhteistyötoiminnalle on tyypillistä, että raporttien idealistisen kuvan ja hankkeiden käytännön todellisuuden välinen kuilu saattaa kasvaa suureksi (Mosse 2005). Valtiollisen rahoittajien lisäksi järjestöillä on tarve näyttää jäsenilleen ja yksityisille lahjoittajille, että työ on tuloksellista. Menestyksen osoittaminen suuren yleisön kiinnostuksen ylläpitämiseksi onkin yksi kansalaisjärjestökenttää koskevista haasteista.

Yhdessä työpajassa kyseenalaistettiin se, että tilivelvollisuus on ensisijaisesti tilivelvollisuutta rahoittajaa kohtaan. Keskusteluissa nostettiin esille käsitys siitä, että tilivelvollisuuden tulisi suuntautua ennen kaikkea hyödynsääjiin. Tilivelvollisuuskeskustelu sisälsi myös jännitteen taloudellisen ja sisällöllisen tilivelvollisuuden välillä. Raportoinnissa ja arvioinnissa painottuu taloudellinen tilivelvollisuus – rahojen käyttö, tositteet, kirjanpito ja tilinpäätökset. Taloudellinen tilivelvollisuus on julkista rahaa käyttävillä järjestöillä välttämätöntä. Talousraportoinnin puutteellisuus ja siihen liittyvät ongelmat usein ovatkin hankehallinnon jokapäiväistä työtä, ja sisällöllisten tulosten arviointiin ja vähemmän resursseja.

Järjestöt toivat kuitenkin esille myös sen, että arvioinnin tavoitteena tulisi olla myös oman toiminnan kehittäminen. Kuten yksi työpajan osallistujista totesi:

”No siinä on ne kaksi asiaa, ensiksikin meidän täytyy pystyä osoittamaan meidän rahoittajille ja jäsenille ja suurelle yleisölle se, että me tehdään työtä jolla saadaan jotain aikaan, mutta siinä on tietysti se, että me halutaan itsekin saada jotain aikaan”

Edwardsin (1997) tunnistamat järjestötyön luonteen aiheuttamat esteet oppimiselle tulivat esille myös työpajojen keskusteluissa. Esimerkiksi ajatus siitä, että itse työn tekeminen on tärkeää, ja arviointi vie aikaa tältä oikealta työltä nostettiin esille. Myös työn henkilöityminen nousi esille monissa keskusteluissa. Hankkeiden koordinointi ja hallinnointi on usein muutamien, hyvin sitoutuneiden, omalla persoonallaan mukana olevien henkilöiden käsissä. Tiedon jakaminen ja avoin keskustelu koettiin ongelmaksi, koska työn arviointi koetaan helposti kohdistuvan henkilöön itseensä.

Arvioinnin kohteet – toimintojen listaamisesta verkostojen vaikuttavuuteen?

Kehittämishankkeen ensimmäisissä työpajoissa analysoitiin järjestöjen tämänhetkistä arviointitoimintaa erittelemällä arvioinnin tasoja, kohteita ja välineitä. Arvioinnin tasolla tarkoitetaan sitä, kuinka laajoja toimintoja arvioidaan. Arvioinnin kohdetta jäsennettiin järjestöille ministeriön raporteista tutun tavoitehierarkian mallia mukaillen: toiminnot, tulokset ja vaikutukset. Järjestöjen analyysisä nousi esille monenlaisia ekspansiivisia haasteita arvioinnin tasojen ja kohteiden näkökulmasta.

Tyypillisesti vallitseva arviointitoiminta tapahtuu yksittäisen hankkeen tasolla ja arvioinnin kohteena ovat toteutuneet toiminnot: 56 maanviljelijää osallistunut työpajaan, 200 ihmistä ollut mukana lukutaitokoulutuksessa, 30 naista on otettu mukaan mikroluotto-ohjelmaan. Tällaisen arvioinnin välineinä ovat erilaiset kuukausi-, neljännes- ja vuosiraportit, joissa toteutuneet toiminnot listataan. Hanketasolla vuosiraportoinnissa pohditaan myös hankkeen siihenastisia tuloksia ja mahdollisia vaikutuksia. Tulosten arvioinnin välineenä saattoi esimerkiksi olla yhteiset vuosittaiset arviointiseminaarit.

Niillä järjestöillä, joilla oli useampia kehitysyhteistyöhankkeita, uutena haasteena nousi esille se, miten voitaisiin arvioida useiden hankkeiden yhdessä aikaansaamista tuloksia ja vaikutuksia. Yhdellä järjestöllä oli olemassa järjestön tavoitteet määrittävä temaattinen kehitysyhteistyöohjelma ja kolme järjestöä oli hankkeen alkuvaiheessa kirjoittamassa tai suunnittelemassa yleisiä tavoitteita määrittävää kehitysyhteistyöohjelmaa.

Hanketasolta ohjelmatasolle siirtymisen lisäksi arviointitoiminnan ekspansion haasteet koskivat siirtymistä järjestötason arviointiin. Useimmat järjestöistä tekivät kehitysyhteistyön lisäksi hankkeita esimerkiksi RAY:n rahoituksella, tiedotustoimintaa, varainhankintaa ja vaikuttamistoimintaa Suomessa. Haasteeksi nähtiin kaikkien toimintojen yhteinen arviointi järjestön tavoitteisiin nähden – sekä tavoitteiden määrittely. Yhdistyksen vuosikertomukset ja tilinpäätökset olivat järjestötason käytössä olevia raportointivälineitä. Kaikkien järjestöjen toiminnan yhteinen arviointi haastaa perinteisen työjaon, jossa kehitysyhteistyöhankkeiden hallinnointi on ollut tiettyjen työntekijöiden työnkuvassa, kotimaan toimintojen toisten työntekijöiden vastuulla. Joissakin järjestöissä kehitysyhteistyö on vain pieni osa järjestöjen koko toimintaa ja kehitys-

yhteistyötä saattaa hoitaa yksi henkilö, jolla ei ole paljon työkontakteja muun henkilökunnan kanssa. Kehitysyhteistyöhankkeet jäävät tällöin helposti marginaaliin järjestön toiminnan kokonaisuudesta näkyen parina lauseena vuosikertomuksessa. Yhdessä kehittämishankkeessa mukana olleessa järjestössä pyrittiinkin aktiivisesti integroimaan kehitysyhteistyötoimintaa osaksi muuta toimintaa esimerkiksi osallistamalla hallituksen jäseniä seuranta- matkoille ja hankkeita koskeviin kokouksiin.

Ne järjestöt, jotka kuuluvat johonkin kansainväliseen kattojärjestöön kohtaavat vielä verkostotason arviointiin liittyviä haasteita. Keskeiseksi kysymykseksi nousee silloin se, miten järjestön oma toiminta kontribuoi kansainvälisen kattojärjestön tavoitteisiin. Yhden mukana olleen järjestön kohdalla tiiviimpi osallistuminen kansainvälisen kattojärjestön toimintaan ja tämän määrittelemine laatu- kriteerien täyttäminen oli ajankohtainen.

Arviointitoiminnan tasoja pohdittaessa yhdeksi haasteeksi nousi etelän yhteistyökumppanijärjestöjen asema arvioinnissa. Kehitysyhteistyöhankkeiden toteutus tapahtuu etelässä ja kumppanijärjestöillä on usein päävastuu hankkeen toteuttamisesta ja seuraamisesta. Kumppanijärjestön asema suomalaisen järjestön arviointijärjestelmässä on kuitenkin ristiriitainen. Kumppanijärjestöillä on omat tavoitteensa ja toimintansa, josta suomalaisen järjestön kanssa toteutettava hanke saattaa muodostaa vain murto-osan. Etelän järjestöillä voi olla useampia rahoittajajärjestöjä, joilla kaikilla on erilaiset raportointi- ja arviointijärjestelmät. Suomalaisen järjestön ja etelän kumppanijärjestön välillä ollaankin rajapinnalla, jossa tavoitteista ja työtavoista käydään jatkuvaa neuvottelua. Suomalaisella järjestöllä voi myös yhdessä etelän valtiossa olla monta kumppanijärjestöä, joiden keskinäinen yhteistyö tuo oman rajapintansa arviointijärjestelmien kehittämiseen. Yhteiset kokoukset ja yhteisten toimintatapojen sopiminen voivat osoittautua vaikeiksi, esimerkiksi silloin kun ”kaikki kumppanijärjestöt ovat vahvoja, ja näillä on omat näkemyksensä ja intressinsä”.

Arviointitoiminnan ekspansio yksittäisten hankkeiden toimintojen listaamisesta kohti toiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta törmää monenlaisiin rajapintoihin sekä kehitysyhteistyöverkoston tai –ketjun monopolisuuteen. Arviointi on aina jonkinlaista arvottamista ja sen tavoitteena on tyypillisimmin arvioida sitä, onko jonkin toiminnon, hankkeen tai ohjelman tavoitteet saavutettu. Analysoidessaan toimintaansa järjestöt törmäsivät usein sii-

hen, että järjestön oman toiminnan tavoitteita ei oltu selkeästi määritelty. Hanketason tavoitteet on määritelty hankesuunnitelmissa, ja joillakin järjestöillä kehitysyhteistyön yleisen tavoitteet löytyvät kehitysyhteistyöohjelmasta. Yhteistyössä etelän järjestöjen kanssa törmättiin usein siihen, että järjestöjen tavoitteet samalle hankkeelle saattoivat olla hyvinkin erilaisia. Yhteisistä tavoitteista ei oltu sovittu tarpeeksi selvästi, vaan "toimittiin, ikään kuin kaikki tietäisivät, mitkä ovat yhteiset tavoitteet".

Arvioinnin subjekti(t) ja työnjako

Kehitysyhteistyöohjelmien jokapäiväinen seuranta ja arviointi tapahtuvat pääosin etelässä. Yhteistyö suomalaisen järjestön kanssa on organisoitu joko siten, että etelässä on paikalla suomalainen koordinaattori tai koordinaattori on Suomessa ja yhteistyö tapahtuu pääosin sähköpostin ja vuosittaisten matkojen aikana. Käytännössä seurantaa ja arviointia hankkeissa toteuttivat esimerkiksi paikallisen järjestön työntekijät tai suomalainen koordinaattori. Yhdessä järjestössä arvioinnin nähtiin tapahtuvan ennen kaikkea suomalaisten vuosittaisen "tarkastusmatkojen" yhteydessä.

Järjestöjen välinen vuorovaikutuksessa ja kumppanuudessa pohjoisen ja etelän välillä koettiin jatkuvana jännite, joka vaikuttaa arviointitoiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen: kenen tarpeista, aloitteesta ja kenen järjestelmällä arviointia tehdään? Etelän kumppanijärjestöt kokevat usein, että raportointi ja arviointi ovat yksisuuntaisia ja tapahtuvat vain etelästä pohjoiseen. Kuten Alnoor (2003) huomioi, raportoinnissa käydään usein eräänlaisia valtapeliä järjestöjen keskinäisellä riippuvuudella. Etelän järjestö on riippuvainen pohjoisesta tulevasta rahoituksesta, pohjoisen järjestö etelän lähettämistä raporteista. Arviointiosaamisen tärkeä osa etelä-pohjoinen yhteistyössä ovatkin valtasuhteiden hallintataidot.

Suhteen hallinta muodostuu erityisen tärkeäksi, jos arviointia tehdään oppimis- ja kehittämismotivaatiosta. Kentällä koottava arviointitieto ei välttämättä aina tule suomalaisen järjestön tietoon, vaan se jää etelän kumppanijärjestön tiedoksi. Työnjaon keskeiseksi kysymykseksi nousikin se, kuka arvioi ja kenen tarpeeseen. Yleinen kokemus oli, että etelän kumppani kokee arvioinnin Suomesta tulevana vaatimuksena, eikä arviointia koeta etelän järjestön toiminnan kannalta hyödylliseksi.

Useissa järjestöissä keskusteltiin myös etelästä tulleen arviointitietoa koskevan palautteen antamisen tärkeyttä. Keskusteluissa mukana ollut etelän kumppanijärjestön edustaja toi esille, että olisi tärkeää saada palautetta järjestön lähettämiin raporteihin. Myös muissa järjestöissä keskusteltiin palautteen antamisen tärkeydestä ja sen puutteen tiedon jakamisen motivaatiota vähentävästä vaikutuksesta:

Tämän etelä-pohjoinen jännitteen yhdeksi ratkaisuksi nähtiin se, että etelän toimijoita pitäisi yhä enemmän osallistaa arvioinnin suunnitteluun ja toteuttamiseen alusta lähtien. Vaikka Suomesta lähetetyt arviointiohjeet ja lomakkeet olisivat hyviä, omistajuutta ja soveltamishalukkuutta lisää osallistumien itse lomakkeiden kehittelyyn ja omien työkalujen jakamiseen. Yksi järjestö oli kokeillut molemminpuolisuutta lisäävää innovaatiota, jossa suomalainen järjestö raportoi omasta toiminnastaan etelän kumppanijärjestölle, ja sai tältä palautetta omiin ongelmakohtiinsa. Tämä oli koettu hyödyllisenä ja se oli lisännyt kumppanuutta.

Kehittävä arviointi ja arvioinnin kautta oppiminen vaatii aina jonkin verran niin oman kuin toistenkin toiminnan kriittistä analyysia. Ongelmakohtien pohtiminen voi olla kulttuurisesti hankalaa, useissa kulttuureissa negatiivisista asioista puhuminen ja kriittinen keskustelu ei ole suotavaa. "Etelässä on aina sellainen olo, että kaiken pitäisi mennä hyvin". Kulttuurisen tavan lisäksi ongelmakohtien tunnistamista ja niistä puhumista vaikeuttaa yhteistyökumppaneiden välinen valtasuhde. "Pelätään, että rahoitus loppuu heti, jos joistakin ongelmista kerrotaan".

Kieli-, terminologia- ja menetelmäkysymykset ovat keskeisiä myös silloin, kun halutaan hyödyntää osallistavaa arviointia. Osallistavan arvioinnin periaatteita toteutettiin useissa järjestöissä. Osallistavassa arvioinnissa arvioinnin tekijä on pääasiallisesti hankkeen hyödynsaaja, joka voi olla esimerkiksi peltometsäviljelyä harjoittava maanviljelijä Sambian maaseudulla, lukutaidoton pakolainen Sierra Leonessa tai yksinhuoltajaäiti Ugandassa. Osallistavan arvioinnin ongelmana nähdäänkin usein se, että hyödynsaajien osaaminen ei riitä arvioinnin tekemiseen.

"Arvioinnin terminologia on niin vaikeaa, että emme aina itsekään ymmärrä sitä. Usein ajatellaankin, että eivät kyläläiset osaa, paras kun en vaivaa heitä, teen arvioinnin vain itse. Mutta jos kyläläiset eivät itse arvioi, mitä heille on tapahtunut, eivät he myöskään voimaannu silloin. Usein vain ajatel-

laan, että se on kaikille helpompaa, kun teemme sen täällä toimistoissamme”.

Yhdessä järjestössä oli panostettu paljon hyödynsaajien arviointikoulutukseen, joka alkoi sillä, että arvioinnille tyypillinen terminologia käännettiin jokapäiväiselle kielelle. Hyödynsaajat kokoontuvatkin hankkeessa viikoittain pohtimaan sitä, mikä on mennyt hyvin ja missä tarvittaisiin parannusta.

Arvioinnin välineet – Lukuisista ohjeistuksista yhteen systeemiin?

Pilottijärjestöillä oli käytössään erilaisia raportointikäytäntöjä ja niitä koskevia ohjeistuksia. Harvinaista kuitenkin oli, että järjestössä olisi mietitty koko toimintaa koskevaa arviointijärjestelmää yhtenevine aikatauluineen ja lomakkeineen. Järjestelmän suunnitain kehittäminen valittiinkin useassa järjestössä Arvioinnista arkea – hankkeen kehittämiskohteeksi (ks. taulukko 2).

Taulukko 2. Kehittämistyöpajoissa tunnistetut kehittämiskohteet.

Järjestö	Valittu kehittämiskohde
Järjestö 1	Yhteisen arviointimanuaalin kehittäminen
Järjestö 2	Hanke- ja ohjelmatason indikaattoreiden harmonisointi
Järjestö 3	Tasapainotettuun tuloskorttiin perustuvan arviointijärjestelmän laatiminen
Järjestö 4	Hanketoiminnan prosessikuvaukset
Järjestö 5	Raportointiaikataulujen ja –pohjalomakkeiden luominen

Arviointiajattelun taustalla useissa järjestöissä oli LFA, jonka logiikkaan myös rahoittajan raportointilomakkeet ohjaavat. Yhdessä järjestössä oli kehitetty kattava LFA -suuntaukseen perustuva sisäinen suunnittelu-, seuranta- ja arviointimanuaali, ja useissa muissa järjestöissä sellainen haluttiin kehittää. Ohjeistusten nähtiin edesauttavan yhteisen arviointikulttuurin syntymistä tilanteessa, jossa toimijat ovat maantieteellisesti kaukana toisistaan ja joissa työntekijöiden vaihtuvuus on vilkasta. Kehitysyhteistyölle tyypillisen LFA-lähestymistavan lisäksi arviointia haluttiin yhdessä järjestössä kehittää myös liike-elämän puolelta tuttuun tasapainotettuun tuloskorttiin perustuvalla lähestymistavalla.

Kokonaisohjeistuksen ohella kehittämiskohteiksi tunnistettiin usein indikaattorit ja mittarit. Edellä todetun tavoitteiden epäselvyyden ohella arviointitoiminnan heikkoudeksi analysoitiin usein indikaattoreiden ja mittareiden puute.

ARVIOINTIOSAAMINEN KESKEISET MUUTOSSUUNNAT JA HAASTEET

Ensimmäisten kehittämistyöpajojen aineiston perusteella voidaan hahmottaa kansalaisjärjestöjen arviointitoiminnan ja -osaamisen lähikehityksen vyöhykettä. Työpajojen keskusteluja analysoitiin artikkelissa neljän näkökulman kautta: arvioinnin motiivit, arvioinnin kohteet, arvioinnin tekijät ja työnjako sekä arvioinnin välineet. Jokaisen näkökulman kautta hahmottui mahdollisia kehityssuuntia, jotka tulivat esille ennen kaikkea järjestöjen analysoinnissa oman arviointitoimintansa haasteita ja kehittämiskohteita.

Arvioinnin motiiveja pohdittaessa muutossuunta oli siirtyminen pelkästä tilivelvollisuusarvioinnista arviointiin oppimisen välineenä. Mukana olleet viisi järjestöä olivat eri vaiheissa arvioinnin käyttämisessä oppimisen välineenä, mutta muutossuunta oli kaikille yhteinen. Tilivelvollisuuden arvioinnin motiivi ei häviä kokonaan julkisella rahoituksella toimivista järjestöistä, mutta tämän lisäksi järjestöt pyrkivät yhä enemmän käyttämään arviointia op-

pimiseen ja kehittämiseen. Jaetun arviointiosaamisen kannalta tässä muutossuunnassa tuli esille kolme erilaista jännitettä. Kansalaisjärjestötyölle ominainen menestyksen näyttämisen pakko sekä emotionaalinen henkilökohtainen sitoutuminen johtivat jaetun kognition kannalta tiedon tuottamista ja jakamista koskeviin jännitteisiin. Jaettu arviointiosaaminen edellyttää, että toimintaa voidaan arvioida kriittisesti ja arviointitieto on kaikkien saatavilla. Jännitteet tiedon jakamisen ja tiedon pantauksen kriittisen analyysin ja menestyksen osoittamisen välillä ovat arviointiosaamisen kehittämiseksi keskeisiä. Organisaation oppimiseen tähtäävä arviointi edellyttää myös jonkinlaisia jaettuja arviointitoimintatapoja. Jännite työntekijöiden henkilöistä riippuvan arvioinnin ja järjestön jaettujen arviointitoiminnan välillä vaikuttaa jaetun arviointiosaamisen syntymiseen.

Arvioinnin kohteissa oli kaikissa mukana olevissa järjestöissä havaittavissa jonkinlainen laajentuva muutossuunta. Arviointitoiminta oli joissakin järjestöissä laajenemassa yksittäisten toimintojen ja rahan käytön listaamisesta tulosten pohdintaan; joissakin laajenemissa oli kyse yksittäisten hankkeiden tulosten ja vaikutusten arvioinnin laajenemisesta ohjelman ja järjestön koko toiminnan analyysiin. Jaetun arviointiosaamisen kannalta arvioinnin kohteiden laajeneminen kohtaa jännitteen yksittäisen työntekijän hallitsevan arviointikokonaisuuden ja hajallaan olevien erilaisten kokonaisuuksien arvioinnin välillä. Yksi kenttätyöntekijä pystyy hyvin hallitsemaan yhden hankkeen toimintojen seurannan ja esimerkiksi koulutusten onnistumisen arvioinnin; kahdenkymmenen, eri maissa toteutettavan hankkeiden kokonaisuuksien arviointi vaatii välttämättä useampien ihmisten ja dokumenttien välittämää asiantuntemusta. Toinen jaetun arviointiosaamisen kannalta keskeinen jännite oli lukuisien, usein lausumattomien tavoitteiden ja yhteisten eksplikoimattomien tavoitteiden välillä. Isojen kokonaisuuksien arviointi tavoitteiden toteutumisen kannalta edellyttää, että tavoitteet ovat ainakin jollakin tavalla kaikkien toimintaan osallistuvien tiedossa; ja kaikki työstävät ainakin jonkin verran *jaettua* kohdetta.

Arvioinnin tekijöihin ja työnjakoon liittyi monenlaisia keskusteluja, eikä yhtä selkeää kehityssuuntaa ole mahdollista tunnistaa. Keskustelua yhdistävä teema kuitenkin oli suuntaus rahoittajajärjestöjen teettämistä ulkoisista arvioinneista jatkuvaan sisäiseen arviointiin ja sitä kautta yhteisen tiedon tuot-

tamiseen. Ajatuksena ei kuitenkaan ollut hyödylliseksi koettujen ulkoisten arviointien lopettaminen, vaan sisäisen jatkuvan arvioinnin kehittäminen ulkoisen rinnalle. Arvioinnin työnjakoon liittyi keskeisesti etelä-pohjoinen valtasuhteen käsittely. Jaetun arviointiosaamisen kannalta keskeinen jännite koskee pääasiassa etelässä tuotetun arviointitiedon tuottamista ja jakamista; tieto voi olla osa valtapeliä eikä jaettua yhteistä tietoa. Toinen arviointiosaamisen kannalta tärkeä jännite koski sitä, nähdäänkö arviointiosaaminen arviointiterminologian hallintana vai käytännön elämän asiantuntemuksena. Tämä jännite näkyy kehitys yhteistyöhankkeiden hyödynsaajien osaamisen arvostuksena ja jaettuun asiantuntemukseen mukaan ottamisena tai ulosjättämisenä.

Arvioinnin välineet olivat keskeisiä keskustelunaiheita työpajoissa. Välineitä koskeva muutossuunta kaikissa mukana olleissa järjestöissä oli monenlaisista ohjeistuksista yhteen manuaaliin tai systeemikuvaukseen siirtyminen. Monitoimijaiseen, -paikkaiseen ja henkilökunnan nopean vaihtuvuuden luonnehtimaan yhteistyöhön kaivattiin ohjeistuksia, joista kävisi ilmi järjestölle tyypilliset prosessit, toimintatavat, seuranta- ja arviointiaikataulut ja jossa voisi olla myös valmiit arviointikysymys- ja -raporttipohjat. Jaetun osaamisen kannalta tällaiset ohjeistukset ja mallit ovat tärkeitä – yhteinen näkemys ja asiantuntemus ulkoistetaan kuvausten kautta yhteiseen käyttöön. Keskeisenä haasteena ohjeistuksissa on se, että niistä tulee aktiivisesti toiminnassa käytettyjä välineitä.

YHTEENVETO

Kehitys yhteistyötä tekevien järjestöjen arviointiosaaminen on muuttumassa niin ulkoisten ammattilistumispaineiden kuin sisäisen oppimisintressinkin vuoksi. Aikaisempi työtapa, jossa asialle omistautuneet yksilöt tekevät työtä kukin omalla tavallaan yhteisesti analysoimatta ja jakamatta tietoa ei ole riittävä. Oppiminen jää silloin yksittäisten henkilöiden ominaisuudeksi ja ei auta kehittämään järjestöjen toimintaa ja sitä kautta parantamaan hyödynsaajien elämää. Arviointiosaaminen on tällä hetkellä varsin henkilö- ja kontekstisidonnaista: Suomessa yliopistokoulutuksen saanut ugandalainen järjestötyöntekijä käyttää monimutkaisia tilastollisia menetelmiä, kun taas pakolaisnainen Sierra Leonessa kertoo elämäänsä koskevista muutoksista esimerkiksi piirtämällä tikku-ukoilille erikokoi-

sia vatsoja; Sambianssa maanviljelijäyhteisöt vierailivat toistensa hankkeissa ja "kilpailevat arviointiosaamisellaan". Joillekin arviointi on sitä, että suomalaiset lyhyiden etelän vierailun aikana "vähän kyselevät"; toiset pyrittävät raskasta LFA:n perustuvaa indikaattorikoneistoa alkutason analyysiin ja väliarviointeihin.

Arviointiosaamisen kehittämiseen ja arvioinnin käyttämiseen järjestöjen oppimisen välineenä on motivaatiota ja halua. Oppimiseen tähtäävän arvioinnin edellyttämä jaettu arviointiosaaminen ja sen kehittäminen kohtaa kuitenkin monenlaisia haasteita. Vaikka arviointiosaaminen olisi järjestön yhteistä ja ulkoistettu erilaisiin ohjekirjoihin ja prosessikuvauksiin, hidastaa yksittäisten työntekijöiden nopea vaihtuvuus myös organisatorista oppimisesta. Jatkuva jännite rahoittajan raportointivaatimusten täyttämisen ja menestyksen osoittamisen uuden rahoituksen saamisen sekä kriittisen analyysin välillä vaikuttaa arviointiosaamisen syntyyn ja erilaisen osaamisen priorisointiin. Keskustelujen perusteella tällä hetkellä tärkein osaamisalue sekä etelässä että pohjoisessa ovat kirjanpitoon ja muuhun taloushallintoon liittyvä osaaminen.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä työskennellään monitoimijaisessa ja monipaikkaisessa verkostoissa ja hierarkkiseksi muodostuneissa rahoitusketjuissa. Tämä tekee tiedon jakamisesta vaikeaa; toisaalta käytännön kommunikointi suomalaisen järjestön ja Kenian maaseudulla sijaitsevan kumppanin kanssa on vielä tekstiviestiaikakaudellakin vaikeaa, toisaalta tiedon jakaminen/pantaus saattaa olla järjestöjen osa järjestöjen institutionaalisen asemaa heijastelevaa valtapeliä.

Järjestöjen arviointitoiminnassa ei ole tällä hetkellä kovin selkeästi määriteltyjä paradigmoja tai menetelmällistä sitoutumista – arviointia tehdään hyvin monenlaisilla menetelmillä ja lähestymistavoilla, riippuen niin suomalaisten kuin kumppaneidenkin aikaisemmasta kokemuksesta ja koulutuksesta. Jatkuva arviointi tarkoittaa usein toimintojen listaamista ja niihin osallistuneiden hyödynsaajien laskemista ja vuosittaista käytännön tulosten pohtimista. Yleisin lähestymistapa arviointiin on LFA-logiikan seuraaminen; tavoitehierarkian ja tavoitteita mittaavien indikaattoreiden laadinta. Indikaattoreiden muodostaminen ja alkutilanteen kartoitus nähdään vaikeana. Sosiaalista muutosta koskevien indikaattoreiden vaikeus saattaa johtua erilaisten muutoslogiikoiden törmäyksestä: indikaattorilogiikka edellyttää lineaarista ja mitattavissa

olevaa muutosta, kun taas todellinen muutos saattaa olla hyvin monipolvista ja ristiriitaistakin.

Kansalaisjärjestöjen arviointitoimintaa koskeva käytännön toimijoiden keskustelu näyttää olevan usein kaukana kehitysyhteistyön kansainvälisten arviointiammattilaisten käymistä, paradigmoja koskevista debaateista. Arviointiosaaminen ei ole – eikä voikaan olla – samanlaisella ammatillisella tasolla ja metodologisten kysymysten sijaan järjestö-hankkeissa keskustellaan enemmän ajallisista, taloudellisista ja käytännön taidollisista resursseista. Kansalaisjärjestöt painottavat myös arvioinnin osallistavuutta. Hyödynsaajien omaa osallistumista toimintansa arviointiin pidetään tavoiteltavana asiana ja omaa elämää koskevaa arviointitietoa arvostetaan menetelmien tieteellistä luotettavuutta enemmän. Tulevaisuuden kehittämishaasteena onkin pohtia, miten paradigmakestus voisi hyödyntää käytännön järjestötyötä niin että järjestöt eivät menettäisi niille ominaista "tekemisen meininkiä" ja arvokasta työtapojen monimuotoisuutta.

VIITTEET

¹ Realistisen arvioinnin (Pawson & Tilley 1998) lähestymistapa ei kehitysyhteistyön piirissä ole saanut erityistä suosiota. Helsingin yliopiston "NGOs in Developmentalist Complex" -tutkimushankkeessa, jossa kirjoittaja työskentelee, tarkastellaan realistisen arvioinnin mahdollisuuksia kansalaisjärjestöjen arvioinnissa. Realistisen arvioinnin mahdollisuuksien tarkastelu jää tämän artikkelin ulkopuolelle.

² Suomen ulkoasiainministeriöllä on kymmenen niin kutsuttua kumppanuusjärjestöä, jotka saavat rahoitusta yksittäisten hankkeiden sijaan kehitysyhteistyöohjelmille, jotka voivat sisältää myös tiedotus- ja kasvatustoimintaa Suomessa sekä järjestön sisäiseen kehittämiseen liittyvää toimintaa. Nämä kumppanuusjärjestöt ovat ammatillisia järjestöjä, joiden perustehtävänä on usein kehityskysymyksiin liittyvä toiminta. Vuonna 2009 kumppanuusjärjestöjä olivat: Fida International, Frikyrklig samverkan, Kirkon Ulkomaanapu, Pelastakaa lapset, Plan Suomi Säätiö, Punainen Risti, Solidaarisuus, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus, Suomen Lähetysseura ja Suomen World Vision.

³ Myös Kepa on kehittänyt järjestöjen käyttöön *Kumppanuuden kompassin*, joka on käytännöllinen väline yhteistyösuhteen arvioimiseksi.

⁴ Käytännön kehittämishankkeen toteutuksessa oli kirjoittajan lisäksi mukana Kepan ohjelmasuunnittelija Anja Onali.

⁵ Kehittämishankkeen akateeminen analyysi tehdään Suomen Akatemian rahoittamassa tutkimushankkeessa "NGOs in developmentalist complex", jota johtaa kehitys-

maatutkimuksen professori Juhani Koponen. Kirjoittaja työskentelee hankkeessa post doc -tutkijana lokakuusta 2009 alkaen.

⁶ Vahvuuksien ja kehittämiskohteiden analyysi tehtiin Suomen Laatuokeskuksen käyttämän EFQM-arviointimenetelmän inspiroimana.

LÄHTEET

- Ahonen, Heli: Työyhteisön oppimiskäytäntöjen strategisuus. *Hallinnon tutkimus* 2, (2005), s. 96–112.
- Van Den Berg, Rob: Results Evaluation and Impact Assessment in Development Co-operation. *Evaluation* 11 (2005): 1, s. 27–36.
- Biggs, S. & Smith, S.: A Paradox of Learning in Project Cycle Management and the Role of Organizational Culture, *World Development*, 31 (2003): 10, s. 1743–1757.
- Callaghan, Gill: Evaluation and Negotiated Order: Developing the Application of Complexity Theory. *Evaluation* 14 (2008), s. 399–411.
- Chambers, Robert & Karlan, Dean & Ravallion, Martin & Rogers, Patricia. (toim.): *Designing impact evaluations: different perspectives*. International Initiative for Impact Evaluation, Working paper 4, 2009.
- Chambers, Robert: *So that the Poor Count More: Using Participatory Methods for Impact Evaluation*. Teoksessa: Chambers & al. (toim.), (2009), s. 4–6.
- Chelimsky, Eleanor: The Coming Transformations in Evaluation. Teoksessa: Chelimsky, Eleanor & Shadish, William R.: *Evaluation for the 21st Century*. A Handbook, Sage, Thousand Oaks, 1997, s. 1–26.
- Cole, Michael & Engeström, Yrjö: A cultural-historical approach to distributed cognition. Teoksessa: Gavriel Salomon (toim.). *Distributed Cognitions. Psychological and educational considerations*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993, s. 1–46.
- Conlin, Sean & Roderick L. Stirrat. Current Challenges in Development Evaluation. *Evaluation* 14 (2008), s. 193–455.
- Davies, Rick: Scale, Complexity and the Representation of the Theories of Change. *Evaluation* 11 (2005): s. 133–149.
- Ebrahim, Alnoor: *NGOs and Organizational Change. Discourse, Reporting, and Learning*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Edwards, Michael: Organizational learning in non-governmental organisations: What have we learned? *Public Administration and Development*, 17 (1997): s. 235–250.
- Edwards, Michael & Hulme, David (toim.): *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability. Beyond the Magic Bullet*. Earthscan, London, 1995.
- Engeström, Yrjö: *Learning by expanding: An activity theoretical approach to developmental research*. Orienta-Konsultit, Helsinki, 1987.
- Engeström, Yrjö: *Kehittävä työntutkimus: perusteita, tuloksia ja haasteita*. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki, 1995.
- Engeström, Yrjö: Expansive learning at work: toward an activity theoretical reconceptualisation. *Journal of Education and Work*, 14 (2001): 1, s. 129–152.
- Engeström, Yrjö: *Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä*. Vastapaino, Tampere, 2004.
- Engeström, Yrjö & Engeström, Ritva & Vähäaho, Tarja: When the Center Does not Hold: The Importance of Knotworking. Teoksessa: Seith Chaiklin & Marianne Hedegaard & Uffe Juul Jensen (toim.): *Activity Theory and Social Practice*, Aarhus University Press, Aarhus, 1999.
- Fowler, Alan: Authentic NGDO partnership in the New Policy Agenda for International Aid: Dead end or Light Ahead? *Development and Change*, 29 (1998), s. 137–159.
- Fowler, Alan: NGO Futures Beyond Aid: NGDO values and the fourth position. *Third World Quarterly*, 21 (2000): 4, s. 589–603.
- Hakkarainen, Outi & Kontinen, Tiina: Kansalaisyhteiskunta – ihmeläkkeestä uusiin mahdollisuuksiin? Teoksessa: Juhani Koponen, Jari Lanki & Anna Kervinen (toim.): *Kehitysmatutkimus. Johdatus perusteisiin*. Gaudeamus, Helsinki, 2007.
- Halliday, Joyece & Asthana, Sheena N.M. & Richardson, Susan: Evaluating Partnership: The Role of Formal Assessment Tools. *Evaluation* 10 (2004), s. 285–303.
- Johnson, H. & Wilson, G.: Biting the Bullet: Civil Society, Social Learning and the Transformation of Local Governance, *World Development* 28 (2000): 11, s. 1891–1906.
- Kallio, Katri & Saari, Eveliina: Mitä tutkijat oppivat tutkimuksensa hyödyntäjiltä? – kehittävän vaikuttavuusarvioinnin kokeilu soveltavan tutkimustyön kehittämisessä. *Hallinnon tutkimus* 27(2008): 4, s. 80–94.
- Kontinen, Tiina: *Kohtalaisen hyvä – Kepan jäsenkysely 2008*. Kepan raporttisarja 92. Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa, Helsinki, 2008.
- Kontinen, Tiina: *Learning Challenges of NGOs in Development. Co-operation of Finnish NGOs in Morogoro, Tanzania*. Helsinki University Press, Helsinki, 2007a.
- Kontinen, Tiina: Learning in development interventions by non-governmental organizations. Teoksessa: Jeremy Gould & Lauri Siitonen (toim.). *Anomalies of Aid*. Interkont Books 15, Helsingin yliopisto, Kehitysmatutkimuksen laitos, 2007b.
- Mitlin, Diana & Hickey, Samuel & Bebbington, Anthony: Reclaiming Development? NGOs and the Challenge of Alternatives. *World Development*, 35 (2007): 10, s. 1699–1720.
- Long, Norman: *Development Sociology. Actor Perspectives*. Routledge, London, 2001.
- Mosse, David: *Cultivating Development. An ethnography of aid policy and practice*. Pluto Press, London, 2005.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *Anthropology and*

- Development. Understanding Contemporary Social Change.* Zed Books, London, 2005.
- Pawson, Ray & Tilley, Mickey: *Realistic evaluation.* Sage, London, 1997.
- Saari, Eveliina & Hyytinen, K. & Lähteenmäki-Smith, Kaisa: Kehittävä vaikuttavuusarviointi menetelmänä tutkimus- ja kehittämistoiminnan suuntaamisessa ja oppimisessa. *Hallinnon tutkimus* 1 (2008), s. 35–48.
- Seppänen-Järvelä, Riitta: Kehittämistyö ja arviointi. Teoksessa: Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari ja Marketta Rajavaara (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*, Gaudeamus, Helsinki, 1999.
- Torres, Rosalie T. & Preskill, Hallie: Evaluation and Organizational Learning: Past, Present, Future. *American Journal of Evaluation*, 22 (2000): 3, s. 387–395.
- Tvedt, Terje. 1998. *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid.* Africa World Press, Trenton 1998
- Virkkunen, Jaakko. Developmental Intervention in Work Activities – and Activity Theoretical Interpretation. Teoksessa: Kontinen, Tiina (toim.). *Development Intervention. Actor and activity perspectives.* Helsinki: Helsingin yliopisto, Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö ja Kehitysmaatutkimuksen laitos, 2004.
- Virtanen, Petri. *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen.* Edita, Helsinki, 2007.
- White, Howard & Bamberger, Michael 2008. Introduction: Impact Evaluation in Official Development Agencies. *IDS Bulletin*, 39 (2008): 1, s. 1–11.

Arvioinnin paikka alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa?

Sirkku Wallin ja Liisa Horelli

Arviointi on vakiintunut yhteiskunnan toimintaa suuntaavaksi välineeksi ja hallinnolliseksi toimintatavaksi. Yhdyskuntasuunnittelun ohjauskeinona sen merkitys on kuitenkin vielä vaatimaton. Pitkäjännitteinen alan tutkimustyö ja maailmanluokan ympäristön seuranta tukevat tietokannat eivät muutu yhdyskuntarakenteen muutoksen selittäjäksi ja ohjaajaksi ilman arviointiosaamista.

ONGELMANA KOKONAISVALTAISEN ARVIOINNIN PUUTE

Arviointiosaaminen on ottanut mittavia askelia Suomessa kuluneen viidentoista vuoden aikana. Arviointi on muuttunut yksittäisten organisaatioiden tai hankkeiden tulosten tarkastamisesta suomalaisen yhteiskunnan toimintaa ohjaavaksi välineeksi ja hallinnolliseksi toimintatavaksi. Elinkeinoelämän, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen sekä erilaisten kehittämistoimien arviointi osataan toiminnan ennakkoinnista saavutettujen tulosten vaikutusten tarkasteluun saakka.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa systemaattinen ja kokonaisvaltainen arviointi etsii edelleen paikkaansa. Syy piilee toimintaympäristön hierarkisuudessa ja pirstoutuneisuudessa. Suomalainen alue- ja yhdyskuntasuunnittelujärjestelmä on moniulotteinen, koostuen monista eritasoisista kaavoista, suunnitelmista, ohjelmista ja kehittämissuunnitelmista (Kuva 1). Se on kuitenkin pääsääntöisesti maankäytön suunnitteluun nojaava normipoh-

jainen järjestelmä, joskin viimeaikainen kehitys on laajentanut sen kohdetta paikalliseen kehittämiseen ja hallintaan, governance-mielessä (Wallin & Horelli, tulossa).

Eri maissa alue- ja yhdyskuntasuunnittelulla viitataan eri asioihin. Suomessa sillä tarkoitetaan monimutkaisen nykyisyyden ja tuntemattoman tulevaisuuden hallintaa maankäytön ja siihen liittyvien toimintojen jäsentämisen kautta. Sen tehtävänä on monelle eri politiikka- ja hallintosektorille kuuluvien toimintojen sijoittelu ja reunaehtojen varmistaminen pitkällä aikavälillä. Tyypillisiä kohteita ovat liikenteen väylät ja eri liikenteellisten toimintojen vaatimat tilat, elinkeinotoimintojen määrittäminen ja niille varattavien alueiden sijoittelu (esim. metsä- ja kaivosteollisuus), palveluiden ja asumisen sijoittelu, eri väestöryhmien tarpeiden ja toimien ennakointi. Lisäksi siihen kuuluvat ympäristön ja maiseman suojeluun vaikuttavien tekijöiden tunnistaminen, suojelu ja ylläpito, energian tuottamisen ja jakelun sekä ekologisten prosessien edistäminen.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelua harjoitetaan alueiden käytön suunnittelua ohjaavien strategioiden, ohjelmien ja niihin liittyvien kaavojen ja rakennustapasäädösten kautta. Suunnittelua ohjaavat ennen kaikkea maankäyttö- ja rakennuslaki sekä laki alueiden kehittämisestä. Siinä huomioidaan myös jokaista suunnittelukohdetta koskevat lait, kuten ympäristölainsäädäntö tai vaikkapa sosiaali- ja terveydenhoidon säädökset. Siten suunnittelun tehtävänä on sovittaa yhteen erilaiset toiminnot sekä varmistaa, että kokonaisuus antaa eväät to-

teutukselle, joka synnyttää taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti toimivan yhdyskunnan. Toteutus tapahtuu rakentamalla ja ottamalla syntynyt ympäristö käyttöön siinä toimimalla.

Alueiden tai alueellista kehittämistä ohjaavia strategioita sekä ohjelmaperusteisia toimenpiteitä arvioidaan varsin laajamittaisesti sekä viranomaisytyönä että ohjelmatoimintaan sisäänkirjoitettuna ulkopuolisena arviointina. Ne ulottuvat etukäiteisarvioinneista ex-post-arviointeihin. Arviointien rooli aluekehittämisessä on niin vahva, että voidaan puhua perinteisen normiohjauksen ohella arviointiohjauksesta (Mäntysalo & Roininen 2009). Koska arviointitulokset vaikuttavat resurssien jakoon, arviointi toimii myös päätöksenteon tukena.

Maankäytön suunnittelussa arvioinnin rooli on erilainen. Valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden toteutumista seurataan erillisistä indikaattoreista muodostuvien seurantatietojen avulla (Elyse, YKR). Ne koskevat mm. elinympäristöä, luonnonympäristöä ja yhdyskuntarakennetta (Harju ym. 2004). Varsinaista arviointia suoritetaan vain kaavoitusprosessin kuluessa riippumatta siitä, onko kyseessä laajempaa seudullista suunnittelua ohjaava maakuntakaava, kunnan tai kaupungin keskipitkän ajan suunnittelua ohjaava yleiskaava vai yksittäistä kaupunginosaa, tonttia tai rakennuskohdetta määrittävä asemakaava (Ympäristöministeriö 2006; 1999; 1996) (Kuva 1). Ensimmäinen mainittu kaava ohjaa aina seuraavaa kaavatasoa. Maankäytön suunnittelu perustuu edelleen vahvasti normipohjaiseen ohjaukseen, vaikka muussa hallinnossa on siirrytty lähemmäksi neuvottelu- ja arviointiohjausta.

Maankäytön suunnittelussa arviointi on vaikutusten arviointia, joka tapahtuu vain kaavaluonnos- ja kaavaehdotusvaiheessa, eli ennen suunnitelman valmistumista ja paljon ennen suunnitelman toteutusta (Kuva 2). Toteutuksen ja käyttöön oton jälkikäiteisarviointia tehdään vain yksittäisissä tapauksissa (Laakso ym. 2001; Rautiainen 2001). Siten kattavasta seurantajärjestelmästä ja monista hyvistä tutkimuksista huolimatta ei ole olemassa systemaattista arviointitietoa ja tärkeää palautetta seuraavaa kaavoituskierrosta aloitettaessa (Hokkanen & Kojo 2003).

Kaavoitusprosessiin liittyvät lakisäätteiset etukäiteisarviointit ympäristö- ja sosiaalisista vaikutuksista (YVA ja SVA) olivat merkittävä askel elinympäristöjen parantamisen kannalta (Päivänen ym. 2005; Ympäristöministeriö 2003; 1998). Nyt olisi kuitenkin aika ottaa seuraava askel, joka mahdollistaisi

arviointiosaamisen tehokkaamman kytkemisen alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun.

Tämän puheenvuoron tavoitteena on herättää keskustelua kokonaisvaltaisesta arvioinnista, joka kattaa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun kaikki vaiheet. Arviointikirjallisuuden kansainvälisiä esimerkkejä lukiessa herää kysymys, miksi arviointiosaaminen Suomessa supistuu vain yksittäisten kaavahankkeiden selvitysvaiheen osaksi. Miksei rakennettua elinympäristöä arvioida systemaattisemmin ja kokonaisvaltaisemmin?

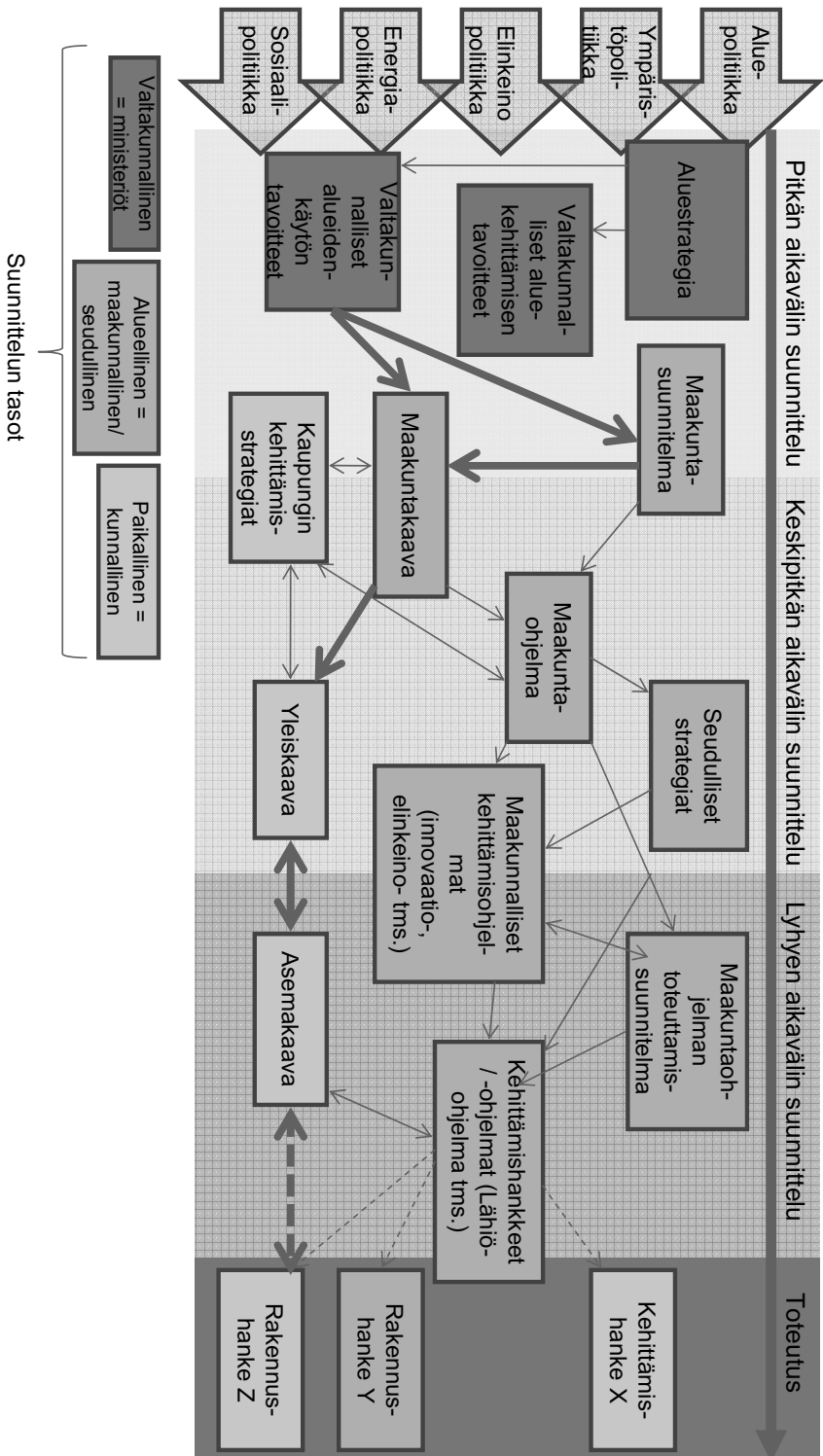
MALLIA KANSAINVÄLISISTÄ ESIMERKEISTÄ JA ARVIOINTIKIRJALLISUUDESTA

Viimeisten parinkymmenen vuoden ajan on kansainvälisessä, suunnittelun arviointia käsittelevässä kirjallisuudessa pohdittu suunnittelun arviointin yleisiä periaatteita. Yksinomaan kaavoituksen yhteydessä tehtävät vaikutusten arviointit vääristävät suunnittelu- ja toteutusprosessin painopisteen, vievät resursseja ja hidastavat kaavoitusta.

Kriittisen näkemyksen mukaan pitäisi päästä eroon erilaisten temaattisten arviointien, kuten YVA, SVA, IVA, SUVA ylivallasta, ja pyrittävä koko suunnittelu-, toteutus- ja käyttöönottoprosessin kattaviin, integroituihin arviointeihin (Roininen 2008; Oliveira & Pinho 2009). Arviointiteorian pitäisi ohjata arviointeja. Lisäksi pitäisi käyttää selkeää metodologiaa, joka sopii kulloiseenkin toimintaympäristöön ja tavoitteisiin. Suunnitteludokumenttien lisäksi on arvioitava myös suunnittelu- ja toteutuskäytäntöjä sekä myös arvioinnin tuloksia ja niiden käyttöä. Tämä edellyttää, että arviointi integroidaan alusta alkaen suunnitteluun, toteutukseen ja ympäristön käyttöön ottoon.

Kirjallisuudessa on suunnitelmien epäonnistumista tutkittu varsin paljon. Syy löytyy sekä suunnittelijoiden toiminnasta että toteutuksen esteistä. Sen sijaan suunnitelmien onnistumisesta ei ole olemassa hyviä teorioita. Monet syyt, kuten suunnitelmien laatu, toimintaympäristön suotuisuus, poliittinen ilmapiiri ym. vaikuttavat onnistumiseen. On olemassa kaksi erilaista tapaa tarkastella onnistumista (Talen 1997). Nk. *conformance*-lähestymistavassa arvioidaan, missä määrin suunnitelmien tavoitteet vastaavat toteutuksen tulosta. Sen sijaan *performance*-lähestymistavassa arvioidaan, miten suunnitelma on tehty ja miten se edistää päätöksentekoa. Koska lähestymistavat täydentävät toisiaan, on niiden soveltaminen suunnittelun

Kuva 1. Yksinkertaistettu kaavio alue- ja yhdyskuntasuunnittelujärjestelmästä. Maankäytön suunnittelua ohjaavat instrumentit on esitetty vahvistetuilla nuolilla.



ja toteutuksen kaikissa vaiheissa perusteltua. Arvioinnin hyödyntäminen esimerkiksi strategisessa suunnittelussa edellyttää erityisesti performance-arviointia.

Oliveira ja Pinho (2009) ovat kehittäneet edellä esitettyjen periaatteiden pohjalta nk. Plan-Process-Results (PPR)-metodologiaa suunnitelmien ja niiden toteutuksen arvioimiseksi. Sen ytimessä on 10 kriteeriä alakriteereineen. Niiden perusteella on arvioitu Lissabonin ja Oporton yleiskaavan suunnittelua, toteutusta ja tuloksia käyttämällä eri tekniikoita ja tietolähteitä. Kriteerit ovat:

1. Sisäinen koherenssi (suhde muihin suunnitelmiin)
2. Suunnittelujärjestelmän tulkinta (suhde muotoon ja sisältöön)
3. Relevanssi (tarpeiden ja tavoitteiden suhde)
4. Ulkoinen koherenssi (tavoitteiden ja toteutuksen suhde)
5. Osallistuminen suunnitteluun (osallistumisen järjestäminen)
6. Suunnitelmien käyttö (vaikutus poliittiseen päätöksentekoon)
7. Resurssit
8. Osallistuminen toteutukseen
9. Tehokkuus (toteutuksen kontrolli sekä toteutustapa)
10. Ohjaus (vaikutus mm. demografiaan, liikumiseen, asumiskantaan, talouteen).

Arvioinnin kannalta on ongelmallista se, että suunnittelun tavoitteet näyttävät muuttuvan ajan ja osallistujien myötä. Lisäksi tavoitteet pitäisi määrittellä siten, että ne ylipäätään olisivat mielekkäästi arvioitavissa. Sellaisia ovat esimerkiksi paikallisen demografian muuttuminen, julkisten tilojen käyttö/asukasryhmät, paikkojen synnyttäminen, palvelujen saavutettavuus eri ryhmien kannalta. Ne ovat viime kädessä arvokysymyksiä, joita ei avata kaavassa. Avoimessa yhteiskunnassa arvokeskustelulle tulisi kuitenkin olla paikka etenkin käytäntöä ohjaavassa strategisessa suunnittelussa.

Edellä kuvatusta Oliveiran ja Pinhon arvioinnista puuttuvat sekä strategisen suunnittelun että käyttöönoton arviointi (Kuva 2). Viimeksi mainittu, joka muuten on edellytys strategiselle arvioinnille, kutsutaan ympäristöpsykologian kirjallisuudessa nimellä POE (Post-Occupancy-Evaluation). Se on itsenäinen rakennettua ympäristöä koskeva tutkimus- ja arviointiala, jota harjoitetaan erityisesti

Yhdysvalloissa. Sen avulla varmistetaan suunnitelmien ja toteutuksen käyttäjäpalautte. POEta voidaan tehdä voimavaroista riippuen pinnallisesti tai hyvinkin syvällisesti (Preiser et al.1988; Preiser & Vischer 2004).

Ennen varsinaista kaavoitusta tapahtuva strateginen suunnittelu ja visiointi sekä niiden arviointi ovat tärkeitä lopputuloksen kannalta. Esimerkiksi Vancouverissa tehdään mittavan osallistumisprosessin tuloksena poliittinen julkilausuma, joka sisältää vision tulevan alueen kehittämistä ohjeineen ja tavoitteineen. Se johtaa viralliseen kehittämissuunnitelmaan, jonka pohjalta voidaan anoa toteuttamislupia (Staffans & Väyrynen, 2009, 154). Tämän toiminnan arviointi luo puitteet varsinaisen suunnittelun arvioinnille.

Myös Milanon metropolialueen visiointiin aktivoitiin asukkaita ja muita toimijoita mm. suunnittelukilpailujen, yleisötilaisuuksien ja paikallisten suunnittelufoorumien avulla (Balducci 2009). Osallistujat kävivät myös arvokeskustelua suunnittelun periaatteista ja valittavista toimintamalleista. Vetureina toimivat 144 toimijan suunnittelemat kohteet, joista osa toteutettiin kilpailun tarjoamalla rahoituksella. Yleisten visioiden lisäksi nämä ”itseohjautuvasti” suunnitellut kohteet kirjautuivat metropolialueen yleiskaavoitukseen, mikä varmisti kansalaisten sitoutumisen myös kaavaan (Balducci 2009).

SUUNNITTELUN OHJAAMISTA JA ENNAKOINTIA YKSITTÄISTEN SELVITYSTEN SIIJAAN

Kaavoitus on siis vain yksi yhdyskuntasuunnittelun toteutustavoista. Elinympäristöön vaikuttavat lisäksi, kuten aiemmin mainitsimme, strateginen suunnittelu sekä monet alueiden kehittämisen toimenpiteet, joita toteutetaan ja arvioidaan pääsääntöisesti muun kuin yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta (Staffans & Väyrynen 2009; Horelli & Wallin, painossa; Wallin & Horelli, tulossa). Kärjistetyksi sanottuna strateginen suunnittelu on osoittautunut kaavoitusta edeltäväksi, lähinnä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sekä maakuntasuunnittelun yhteydessä tapahtuvaksi suunnitteluksi. Yleiskaavat ovat menettäneet strategisen luonteensa ja muuttuneet aluevarausuunnitteluksi, joilla pääsääntöisesti toteutetaan muiden hallintosektoreiden strategioita. Alueellinen kehittäminen on puolestaan usein hanke pohjaista rakentamista ja perusparantamista, kuten esimerkiksi EU:n

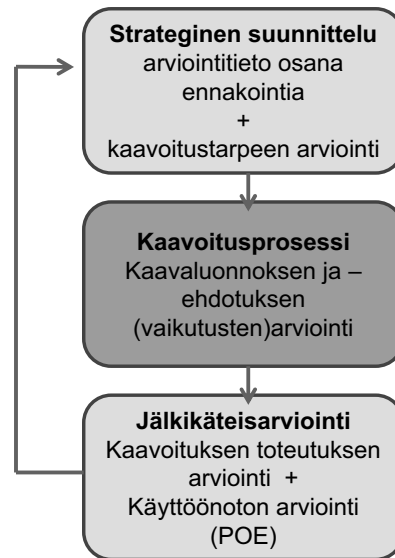
pääosin rahoittama lähiöohjelma tai yksityisrahoitteinen Lahden moottoritie. Ne vaikuttavat kaavoitustarpeen määrittelyyn ja siten uuden kaavoitusprosessin käynnistymiseen.

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun vaikutusten arviointi ohjaa nykyisellään yhdyskuntarakennetta välillisesti. Kaavoituksen alussa tehdyt selvitykset muodostavat vain pienen osan kaavoitushankkeen lopputuloksesta, joka on monien muiden päätöksentekoon vaikuttavien neuvottelujen ja taloudellisten reunaehtojen sanelema ratkaisu. Valmistunut kaava voi myös jäädä toteutumatta osin tai jopa kokonaan. Lainvoimaisena asiakirjana se vaikuttaa toteutumattomanakin esimerkiksi maan arvon muodostukseen. Toteutuessaankin kaava ohjaa vuosien ja vuosikymmenien saatossa rakentuvaa ympäristöä varsin heikosti. Hyvänä esimerkkinä on Alpin ja Ylä-Anttilan tutkimus (2007) Tampereen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta. Siinä todettiin kaupunkimaisten toimintojen pirstoutuneen yleiskaavan vastaisesti. Kaupungin ja taajamakeskustojen sijaan palvelutarjonta oli keskittynyt kehäteiden varsille nousseisiin kauppakeskuksiin. Se tekee yhdyskunnansta yhä autoriippuvaisemman ja monille väestöryhmille vaikeasti saavutettavan.

Koska kokonaisvaltainen ja integroitu arviointi voi edesauttaa parempien ympäristöjen syntymistä, pitäisi nykyistä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arviointia laajentaa sekä alku- että loppupäähän (vrt. Kuva 2). Silloin voitaisiin vastaavasti keventää nykyisin varsin raskasta YVA-menettelyä, koska tavoitteiden määrittely olisi tapahtunut aiempaa perusteellisemmin.

Strategisessa suunnittelussa systemaattisesti kootun arviointitiedon sekä ennakoititiedon puute korostuu. Suunnittelun pohjana olevat selvitykset perustuvat yleensä menneisyyttä kuvaaviin seuranta- ja tilastotietoihin, yksittäisten asiantuntijoiden näkemyksiin sekä viranomaisneuvotteluihin (Paldanius & Tallskog 2003; Helminen & Ristimäki 2008; Helminen ym.2005; Wiik 2005). Strategisen suunnittelun tavoitteena on määrittää paitsi kehityksen suuntaa, myös ohjata tulevaa kaavoitustarvetta sekä kaavaprosessien käynnistymistä.

Ennakoinnin tietopohja edellyttää laajapohjaisen kansalaiskeskustelun käynnistämistä ja kaikkien sidosryhmien sitouttamista suunnitelman toteuttamiseen (vrt. MRL 2000). Muussa tapauksessa strategisen suunnittelun ohjausvaikutus heikenee alhaalta ylös kumpuavien käytännön realiteettien saneleman kaavoitustarpeen ajaessa pitkäaikaisen maankäytön suunnitelmien yli. Näin on



Kuva 2. Ehdotus alue- ja yhdyskuntasuunnittelun, erityisesti maankäytön suunnittelun arvioinnin kehittämiseksi. Arvioinnin painopiste on siirtynyt vaikutusten arvioinnista koko suunnittelu- ja toteutusprosessia koskevaksi. Siinä yhdistyvät myös alueellinen kehittäminen ja maankäytönsuunnittelu. Nykyinen arviointikäytäntö maankäytön suunnittelussa on merkitty tummemmalla sinisellä.

käynyt esimerkiksi 2000-luvun loppuvuosina käynnistyneessä kauppakeskusten rakentamisbuumissa, jossa suuria erikoiskaupan ja vähittäiskaupankeskittyymiä on ryhdytty toteuttamaan maakuntakaavan vastaisesti (HS 2009). Kauppakeskuksen odotetut työllisyysvaikutukset, kulutustottumukset ja jo valmiiksi hajanainen yhdyskuntarakenne ovat taituttaneet paikallisen asenneilmaston strategisen suunnittelun vastaiseksi. Tämä ei ole sinänsä yllättävää, koska kansalaisten ja sidosryhmien osallistuminen suunnitteluun on varsin niukkaa, esimerkiksi maakuntakaavoituksessa (Wallin & Ristisuo 2006).

Asukkaiden ja paikallisten sidosryhmien osallistaminen edellyttää selvästi konkreettisempaa vuorovaikutteista suunnittelua. Sitä harjoitetaan jo nyt alueellisessa kehittämisessä kaupunginosa-aktiivien, virkamiesten ja paikallisten yrittäjien kanssa erilaisten alueryhmien, asukasiltujen ja -forumien kautta. Yhteisvisioinnit, itsearviointit sekä tutkimusavusteinen ulkopuolinen arviointi ovat luonteva osa alueellista kehittämistä. Niitä voidaan hyödyn-

tää myös maankäytön suunnittelun, toteutuksen ja tulosten jälkiarvioinneissa. Parhaillaan käynnissä oleva pääkaupunkiseudun metropolialueen suunnittelu on pyrkinyt hyödyntämään suunnittelukilpailua visiointivaiheessa, mutta se ei ole juurikaan herättänyt laajamittaista kansalaiskeskustelua. Kilpailuun osallistuneet ovat olleet kaupunkisuunnittelun, visualisoinnin ja media-alan ammattilaisia (Greater Helsinki Vision 2050). Heidän koko kaupunkiseutua syleilevät, futuristiset visiot eivät juuri kosketa tavallisten kansalaisten elinympäristöä, toisin kuin milanolaisen kaupunginosa-aktiivien yhteisesti suunnittelemat esimerkit.

ARVIOINTIOSAAMINEN ALUE- JA YHDYSKUNTASUUNNITTELUSSA

Arviointitietoa voidaan siis tuottaa hyvin monin eri tavoin ja sitä voidaan käyttää suunnittelun kaikissa vaiheissa. Haasteena on näiden monipuolisten aineistojen hyödyntäminen arviointiosaamisen näkökulmasta. Erilaisten tilasto- ja seuranta-aineistojen, erilliselitysten ja tutkimustiedon sekä vuorovaikutteisesti tuotettujen laadullisten suunnittelutietojen käyttäminen ja analysointi vaativat arviointisijalta paitsi laajaa menetelmällistä osaamista, myös monitieteistä tuntemusta talous-, yhteiskunta-, sosiaali- ja luonnontieteiden alalta, yhdistettyinä yhdyskuntasuunnittelun erityisosaamiseen.

Aineistona voidaan käyttää ympäristöhallinnon seurantajärjestelmien ja tilastojen ohella esimerkiksi asukasbarometriä, yhdyskuntasuunnittelun tapaus-tutkimustietoa, paikallisesti toteutettuja viihtyisyys- ja turvallisuuskyselyjä sekä erilaisia osallistavien keinoin tuotettuja kokemuksellisia tietoja.

Arviointi poikkeaa muusta tieteellisestä tutkimuksesta pyrkimyksessään arvottaa tuottamaansa tietoa. Tämä asettaa jatkovaatimuksia yhdyskuntarakenteen arviointiosaamiselle. European Evaluation Societyn mukaan arviointisijan pätevyteen kuuluvat teoreettisen ja metodologisen tietotaidon ohella myös hyvät viestintätaidot sekä eettiset ja demokraattiset arvot (EES 2009).

Arviointiosaamiseen kohdistuvat paineet ovat suuret yhdyskuntasuunnittelun kaltaisessa rajatussa erityisalassa. Yhdyskuntien suunnittelu on useiden eri alojen asiantuntijoiden yhteistyötä, johon ei ole varsinaista tutkintoa. Pätevytyminen tapahtuu usein käytännön työn kautta. Teknillisen korkeakoulun (TKK) Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) täydennyskoulutus tukee

moniammatillista pätevytymistä tarjoamalla ajan-kohtaista suunnittelutietoa, menetelmäosaamista ja käytännön esimerkkejä. Erityisenä haasteena alan koulutuksessa ovat suomalaisen yhdyskuntarakenteen hallinnollinen ja rakenteellinen muutos sekä suunnittelijakunnan ikääntymisen myötä katoava tietotaito. Myös Suomen Arviointiyhdistys (FES) on perustanut teemaryhmän, jonka tehtävänä on edistää alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun kohdistuvaa arviointiosaamista.

Tietotekninen vallankumous on tuonut uusia mahdollisuuksia sekä suunnitteluun että sen arviointiin. Perinteisten tilastoaineistojen muuttuminen paikkatietopohjaiseksi sekä kattavien yhdyskuntarakennetta koskevien seurantatietojen saatavissaolo odottavat hyödyntämistä. Ympäristöhallinnon tarjoamasta verkkopalvelusta (OIVA) huolimatta, tietojen käyttäminen ja tulkinta vaativat asiantuntemusta, jota paikallisen tason toimijoilla ei välttämättä ole (Suomen Ympäristökeskus 2009). Siten aineistot tukevat lähinnä valtakunnallisten alueidenkäytön seurantaa, ei seudullista tai paikallista yhdyskuntarakenteen suunnittelua ja ohjaamista.

Sähköisten aineistojen ohella informaatio- ja tietotekniset välineet (ICT) tuovat suunnitteluun uuden lähestymistavan. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun tulisi hyödyntää internetin ja mobiiliyhteyksien tarjoamia mahdollisuuksia suunnittelun apuvälineinä, tiedottamisessa sekä suunnitelmien toimeenpanon tukena. Vaikka kaikilla kunnilla on omat verkkosivunsa ja monista niistä löytyvät vireillä olevat suunnitelmat tai ainakin suunnitelmista vastaavien yhteystiedot, on varsinainen sähköinen suunnittelu (e-planning) toistaiseksi kehittymätöntä. Tampereen Netti-Alvari on esimerkki tavasta tarjota sähköinen kanava kansalaisten, virkamiesten ja kunnan päätöksentekijöiden välille. Sähköisen suunnittelun varsinaista kehitystä on tehty lähinnä tutkimuspuolella ja kansalaisjärjestöissä, kuten Helsingin kaupunginosayhdistykset ry:ssä (Helka). Elinympäristön kokemusta kartoittava Pehmo GIS ja asukkaiden kaavoituskokemuksia keräävä Espoon Kehittämisfoorum ovat esimerkkejä suoraan suunnittelun tarpeisiin tietoa tuottavista tutkimusmenetelmistä (Staffans & Väyrynen 2009; Kyttä & Kahila 2006). Strategisen suunnittelun apuvälineiksi puolestaan sopivat kansalaisten omaehtoista toimintaa tukevat paikalliset verkkosivut ja niiden työkalut, kuten Helsingissä käytössä oleva tapahtumakalenteri, palveluhakemisto sekä nk. Urban Mediator (Horelli & Wallin, painossa; Saad-Sulonen &

Horelli 2009; Saad-Sulonen & Botero 2008). Edellä kuvattujen välineiden käyttäminen suunnittelun ja arvioinnin apuvälineinä on vielä kesken. Siten ne eivät myöskään ole vielä vakiintuneet suunnittelua ohjaavaan hallintoon.

ARVIOINTI TIEDONTUOTTAJANA, OHJAUKSEN VÄLINEENÄ JA PÄÄTÖKSENTEON TUKENA

Parhaimmillaan arviointi edistää strategioiden ja suunnitelmien osuvuutta sekä avaa vaikeaselkoisena näyttäytyvän alue- ja yhdyskuntarakenteen helpommin lähestyttäväksi ja ymmärrettäväksi. Se voi myös parantaa suunnittelu- ja toteutuskäytäntöjä antamalla palautetta, edistämällä osapuolten oppimisprosesseja sekä pohjustamalla päätöksentekoa. Lisäksi se voi kohentaa asuin- ja elinympäristöä, silloin kun asukkaat pääsevät mukaan antamaan kokemustensa perusteella arvionsa elinympäristöstään ja sen mahdollistamasta arjen sujumisesta.

Alueiden ja yhdyskuntien tutkimukselle ja arvioinnille löytyy meiltä tietotaitoa, mutta suunnittelujärjestelmässä ei ole paikkaa, jossa se otettaisiin käyttöön luonnollisena osana ympäristön parantamista.

LÄHTEET:

- Alppi, Samuli. & Kimmo Ylä-Anttila 2007. Verkosto-urbanismi. *Yhdyskuntasuunnittelu-lehti*, vol. 45:2, s. 10–26.
- Balducci, Alessandro (2009). Spatial Strategies – Cases of Milan and Dubai. Teknillisen korkeakoulun (TKK) Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen Tähtivierasluento 20.3.2009. Espoo.
- European Evaluation Society (2009). Questionnaire about evaluation competencies. Unpublished document.
- Greater Helsinki Vision 2050 (2007). Kansainvälinen ideakilpailu 15.12.2006 – 31.5.2007 – Arvostelupöytäkirja 31.10.2007. www.greaterhelsinki.fi/.../GHV_Arvostelupoytakirja_141207.pdf
- Harju Kaisa, Malmi Päivi & Anna Strandell (2004). Elinympäristöjen seurannan tietojärjestelmä (ELYSE) – Tietojärjestelmän toteuttaminen ja ylläpito. Suomen ympäristö 678. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Helminen, Ville & Mika Ristimäki (2008). Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Suomen ympäristö 24. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita OYJ, Helsinki.
- Helminen, Ville & Mika Ristimäki (2007). Kaupunkiseutujen haja-asutusalueen väestömuutokset Suomessa 1980–2005. Suomen ympäristö 7. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita OYJ, Helsinki.
- Helminen Ville, Ristimäki Mika & Kari Oinonen (2005). Työpaikat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteessa 1985–2000. Suomen ympäristö 747. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita OYJ, Helsinki.
- Hokkanen, Pekka & Matti Kojo (2003). Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon. Suomen ympäristö 612. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita OYJ, Helsinki.
- Horelli, Liisa & Sirku Wallin (painossa) The Future-making assessment approach, as a tool for e-planning and community development – the case of Ubiquitous Helsinki, in Carlos Nunes (Ed) *Handbook of Research on E-Planning*, Hershey, PA: IGI Global.
- HS (2009). Kaupan suurinvestoinneista ei ole luovuttu taantumasta huolimatta. Helsingin sanomat 26.8.2009, s. B4.
- Kyttä, Marketta. & Maarit Kahila (2006) PehmoGIS elinympäristön koetun laadun kartoittajana. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisu B 90. <http://lib.tkk.fi/Raportit/2006/isbn9789512288328.pdf>
- Laakso, Seppo, Loikkanen Heikki & Maija Anttila (2001). Maankäytön ohjauksesta kaupunkialueilla – kaupunkitalouden näkökulma. Suomen ympäristö 517. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita OYJ, Helsinki.
- Mäntysalo, Raine & Janne Roininen (toim.) (2009). *Kuinka alueellista muutosta hallitaan – parhaat keinot ja käytännöt*. Esiselvitys sektoritutkimuksen neuvottelukunnan Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit -jaostolle (teema 3). Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 71, Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- Oliveira, Vítor & Paulo Pinho (2009). Evaluating Plans, Processes and Results. *Planning Theory & Practice* 1/2009, s. 35 – 63.
- Paldanius, Jari & Lasse Tallskog (2003). Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta – Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen. Suomen ympäristö 663. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Preiser, W.F.E., Rabinowitz, H.T., & E.T.White (1988) Post-occupancy evaluation. New York : Van Nostrand Reinhold.
- Preiser, W.F.E & J.C. Vischer, (Eds.) (2004) Assessing building performance. Oxford : Butterworth-Heinemann.
- Päivänen Jani, Kohl Johanna, Manninen Rikhard, Sairinen Rauno & Marketta Kyttä (2005). Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Suomen ympäristö 766. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Rautiainen, Marianne (2001). Kaupunkikuvan arviointi – Selvitys kaupunkikuvaindikaattoreista. Suomen ym-

- päristö 502. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita OYJ, Helsinki.
- Roininen, Janne (2008). Projektiyhdistyksen haaste arvioinnille. *FinSoc 1/2008*. Stakes, Helsinki.
- Saad-Sulonen, Joanna & Liisa Horelli (2009). CI-assisted participatory planning as a perspective to ICT-mediated participation: a case-study in Helsinki. A paper for Community CIRN Conference 2009, Prato.
- Saad-Sulonen, J. & A. Botero (2008). "Setting up a public participation project using the Urban Mediator tool: a case of collaboration between designers and city planners." *Proceedings of NordiCHI 2008: Using Bridges*. ACM.
- Staffans, Aija & Erja Väyrynen (toim.)(2008). *Oppiva kaupunkisuunnittelu*. Arkkitehtuurin laitos, Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- Suomen Ympäristökeskus (2009). OIVA – Ympäristö- ja paikkatietopalvelu asiantuntijoille. <http://www.p2.ymparisto.fi/scripts/oiva.asp>
- Talen, E. (1997) Success, failure and conformance: an alternative approach to planning evaluation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24, 573–587.
- Wallin, Sirkku & Liisa Horelli (tulossa). The Methodology of user-sensitive service design within urban planning. *Journal of Environmental Planning B*.
- Wallin, Sirkku & Hanna Ristisuo (2005). Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta – Kansalaisjärjestökysely 2005. Suomen ympäristö nro 783. Ympäristöministeriön julkaisu. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Wiik, Maarit (2005). Asukasryhmät ja elinympäristöt – Selvitys väestöryhmistä ja asukastarpeista. Suomen ympäristö nro 778. Ympäristöministeriön julkaisu. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2006). Vaikutusten arviointi kaavoituksessa Ympäristöhallinnon ohjeita 10 | 2006. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita Oy, Helsinki
- Ympäristöministeriö (2003). Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointityöryhmän mietintö. Suomen ympäristö 643. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (1999). Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä – Ehdotus yhdyskuntarakenteen seurannan järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suomen ympäristö 344. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita OYJ, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (1998). YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö. Suomen ympäristö 240. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita Oy, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (1996). Kaavoitustoimen seuranta 1996. Suomen ympäristö 129. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita OYJ, Helsinki.

Sosiaalipalveluiden arviointitutkimus

Pekka Kettunen

Jyväskylän yliopistossa 1.6. 2009 lähtien perustetun professuurin alana on sosiaalipalveluiden tutkimus ja arviointi. Virka on yliopiston ja terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteisesti rahoittama. Tarkoituksena on vahvistaa sosiaalipalveluiden tutkimusta. Sosiaalipalvelut kattavat laajan osan kunnallisista palveluista. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17§ mukaan kunnan on jäljempänä säädettyin tavoin huolehdittava seuraavien sosiaalipalveluiden järjestämisestä: sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta sekä toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. Käytännössä raja sosiaali- ja terveyspalvelujen kesken ei ole aina niin selkeä – eikä tulisikaan olla. Useat ajankohtaiset uudistukset koskettavat myös sosiaalipalveluja. Paras-uudistus merkitsee kuntien ja toiminta-alueiden kasvamista. Tämä on erityisen haasteellista pienten kuntien asukkaiden kannalta. Suomessa kuten muissakin yhteisvaltioissa nousee aika ajoin esiin jännite valtakunnallisen yhtenäisyyden ja paikallisen innovatiivisuuden kesken. Universaalipalveluihin liittyvää tasa-arvoa voi tulkita monin eri tavoin, sen ei tarvitse merkitä kaikille samanlaisia palveluita (Rothstein 1995). Paikallisella harkinnanvaralla voidaan tavoitella vetovoimaa ja luovuutta, jota ei ylhäältä alas päin suuntautuvalla ohjauksella voida tavoittaa. Toisaalta kansalaisten tulisi eri puolilla maata saada ainakin tietyntasoinen palvelulaatu. Näiden keskinäisessä punninnassa on monia eri näkökohtia,

joita arviointitieto voi osaltaan tukea. Sote-ohjelmassa pyritään lisäämään yhteistyötä sosiaali- ja terveyspalveluiden kesken. Kaste-ohjelman pää tavoitteena on lisätä osallisuutta ja vähentää syrjäytymistä, lisätä terveyttä ja hyvinvointia sekä parantaa palveluiden laatua, vaikuttavuutta, saatavuutta ja kaventaa alueellisia eroja. Uudistuksia on tärkeää arvioida sillä palveluihin liittyviä intressejä ja näkökulmia on monia. Kuntalaisten, palveluiden käyttäjien, kannalta on erityisen tärkeää katsoa millaisia muutoksia uudistukset aikaansaavat palveluiden saatavuudessa ja laadussa. On tärkeää kartoittaa missä määrin tietoa sosiaalipalveluista on jo olemassa ja millaisia näkökulmia tulisi vahvistaa. Sosiaalipalveluiden järjestämisestä, käytöstä ja riittävydestä kunnissa ei ole kattavaa ja vertailukelpoista tietoa. Arvioinnin näkökulmasta erityisesti toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus ovat ajankohtaisia kysymyksiä. THL:n Jyväskylän toimipaikka on keskittynyt sosiaalipalveluiden tutkimukseen ja kehittämiseen. Keskeinen tutkimus on valtakunnallinen ParasSos, sosiaalipalveluiden muutoksen seuranta ja arviointi kunta- ja palvelurakennemuutoksessa, jossa m.m. arvioidaan sosiaalipalveluiden muutosta yhdeksässä keski-suomalaisessa kunnassa.

Evert Vedungin (2000; ks. myös Hansen 2005) mukaan arviointitutkija tekee erilaisia teoreettisia ja metodisia valintoja, joista osa liittyy arvioinnin tarkoitukseen ja organisointiin, osa ohjelman kuvaustapaan, osa vaikutusten kuvaustapaan sekä osa arvioinnin tulosten hyödyntämiseen. Yksi tär-

keimpiä arvioinnin valintoja koskee arvioinnin kriteereitä. Kriteerit ovat tärkeitä, ne ohjaavat arviointia tiettyyn suuntaan. Arvioija voi tarkastella ohjelman virallisia tavoitteita kriittisesti. Onko reformeihin ladatuilla odotuksilla tapana toteutua vai korvataanko kriittinen arviointi uudella reformilla? Tavoitteiden ohella on tärkeää käyttää myös muita näkökulmia. Arviointi rakentuu liian usein palvelun tuottajan näkökulmasta ja vähemmän on käytetty palvelun käyttäjän ääntä. Usein tämä on myös vaikeaa, sillä käyttäjät eivät ole yhtenäinen ryhmä. Sosiaalipalvelujen piirissä esimerkiksi lasten päivähoitossa vanhemmat ovat yleensä kykeneviä tekemään valintoja, arvioimaan laatua ja antamaan palautetta. Toisessa ääripäässä ovat ne palveluiden käyttäjät, jotka eivät oletettavasti saa ääntään kuuluviin yhtä helpolla. Jälkimmäisessä tapauksessa voidaan systemaattista palautteenantoa ja arviota rakentaa erilaisin institutionaalisten muotojen, kuten neuvostot ja foorumit, avulla. Keskustelussa kuntalaisten osallistumisesta on painotettu lähinnä tavanomaisia osallistumisen muotoja, kun taas palveluiden käyttäjien äänen vahvistaminen on jäänyt vähemmälle. Käyttäjien ääni nähdään liikaa vain vaatimusten esityskanavanana ja uudistusten jarruttajana. Demokratian näkökulmasta käyttäjien ääni liittyy jokaisen ihmisen oikeuteen vaikuttaa omien asioidensa käsittelyyn. Kyse ei siis ole osallistuvan ja suoran, käyttäjädemokratian välisestä valinnasta vaan niiden integroinnista (Sørensen 2000).

Sosiaalipalveluiden, kuten yleisemminkin kunta- ja palveluiden, vaikuttavuuden arviointi on ollut viime vuosina vahvasti esillä, mutta läpimurtoa ei ole tapahtunut. Palveluiden vaikutusta voidaan arvioida sekä tavoitteiden kannalta että tosiasiallisena tapahtumasarjana mukaan lukien sivuvaikutukset. Jälkimmäistä ei voi hallita, mutta sen havaitseminen on tärkeää. Jotta vaikutuksia ja sivuvaikutuksia voidaan paikantaa, vaaditaan muiden tekijöiden poissulkemista ja kärsivällisyyttä, monet vaikutukset toteutuvat vasta ajan kanssa (Dahler-Larsen 2005). Vaikka poissulkeminen laboratoriomaisesti ei useinkaan ole mahdollista, voidaan kokonaisuutta tarkastelemalla kuitenkin päästä melko pitkälle meneviin johtopäätöksiin. Kun lähdetään liikkeelle toiminnan tarpeesta (policy problem), niin voidaan kartoittaa kokonaisvaltaisesti niitä toimintoja, jotka kohdentuvat kyseiseen ongelmaan (Hjern & Porter 1981). Tästä näkökulmasta julkisen toiminnan rooli suhteutuu muihin toimijoihin ja voidaan lähteä arvioimaan mikä juuri tarkastel-

tavan julkisipalvelun roolia. Työvoimapalvelujen välittämisessä esimerkiksi yksityiset välitysfirmit, yhdistykset, tuttavat jne. välittävät myös tietoa työpai-koista. Vanhusten kotihoidon tarvetta voivat kunnallisen toiminnan ohella tyydyttää omaiset, tuttavat, seurakunnat ja yritykset. Monet kunnalliset palvelut ovat ruohonjuuritasolla tarkasteltaessa monitoimijaisia verkostoja (Sørensen & Torfing 2007). Monitoimijaisuutta on sekä julkisen hallinnon sisällä että sen rajaviivat ylittäen. Ajatellaanpa vaikkapa lasten ja nuorten hyvinvointia. Siihen vaikuttavat mm. koulu, vapaa-aikasektori, terveydenhuolto ja kulttuuri, sekä julkiset että yksityiset toimijat. Ihanteena on saada eri toimijat tekemään yhteistyötä ja puhaltamaan yhteen hiileen. Esille nousee myös yhteiskunnallinen työnjako; mikä on julkisen sektorin, yritysten ja yhdistysten rooli palveluiden tuottamisessa. Monet julkiset palvelut ovat osa kokonaisuutta, jossa muilla tekijöillä on suurempi vaikutus (co-production). Tällöin voidaan pohtia onko marginaalinenkin julkinen toimenpide se välttämätön tai riittävä elementti vaikutuksen aikaansaamisessa. Tällaisen monitoimijaisuuden arviointi on haastavaa (Vedung 2006), mutta arvioinnin tulee mukautua todellisuuteen, ei helpopolukuisiin organisaatiokaavioihin.

Kaiken kaikkiaan palveluja voidaan ja tulee arvioida monesta eri näkökulmasta. Arviointia tulee myös suorittaa eri tieteenalojen näkökulmasta. Talouden näkökulmaa (tuloksellisuus, tuottavuus) voidaan esimerkiksi täydentää politiikan tutkimuksen valtanäkökulmalla: kuka hyötyy muutoksista. Suomessakin on käynnissä jo muissa Pohjoismaissa aiemmin totutettu valtatutkimusohjelma, jonka tuloksia voidaan hyödyntää myös sosiaalipalvelujen tutkimuksessa. Palveluiden tuottavuudesta puhuttaessa unohtuu usein palveluiden laatu. Periaatteessa on mahdollista yhdistää tuottavuuden kasvu ja parantunut laatu esimerkiksi teknologisilla innovaatioilla, jotka säästävät työvoimaa. Kuntien talousahdingossa ei valitettavan usein ole aikaa kehittää tuottavuutta tällä tavoin, leikkaukset siten yleensä ovat taipuvaisia heikentämään palveluiden laatua. Käynnissä on hankkeita myös palveluinnovaatioiden kehittämiseksi. Hyvä arviointi on kokonaisvaltaista. Tuottajien näkökulmaa täydentävät asiakkaiden, muiden edunsaajien ja kansalaisten näkökulmat. Suomessa on viime vuosina pyritty kohentamaan kansalaisten osallistumista (Kettunen & Osenius 2002; Niemelä 2007). Vaikka konkreettisia muutoksia ei juuri ole tehty, on asia ollut julkisuudessa. Palveluiden käyttäjien näkökulmasta on

vielä tehtävää. Palveluiden käyttäjien antama informaatio on tärkeää kokemustietoa. Arviointi voi terävöittää näkökulmia ja tuoda uusia. Viralliset tavoitteet ovat palautteen ja kokemusoppimisen kannalta tärkeitä. Samalla on tärkeää esittää myös muita kysymyksiä. Arvioinnin haasteena on kehittää selkeitä ja yksinkertaisia arviointivälineitä, sekä määrälliseen että laadulliseen arviointiin. Rutiiniarviointi tulisi liittää kaikkeen toimintaan ja aika ajoin suorittaa laajempia. Edellä kuvattujen haasteiden ratkointa vaatii aikaa.

Pekka Kettunen
Professori (sosiaalipalveluiden tutkimus ja arviointi)
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto

KIRJALLISUUS

Dahler-Larsen, Peter: *Vaikuttavuuden arviointi*, FinSoc Arviointiraportteja 3/2005, Stakes, Helsinki 2005.

Hansen, Hanne Foss: Choosing Evaluation Models, A Discussion on Evaluation Design, *Evaluation* 11 (2005): 447-462.

Hjern, Benny & Porter, David: Implementation Structure, A new Unit of Administrative Analysis, *Organizational Studies* 2 (1981): 211-227.

Kettunen, Pekka & Osenius, Johanna: *Kohti osallistumisen uutta aikaa*, Osallisuushankkeen II-vaiheen arviointiraportti, Sisäasiainministerö, Helsinki 2002.

Niemelä, Seppo: *Kansan vallan elvytys, kiistakirjoitus demokrationpolitiikasta*, Kansanvalistusseura, Helsinki 2007.

Rothstein, Bo: *Vad bör staten göra? Om välfärdstatens moraliska och politiska logik*, SNS-Förlag, Stockholm 1995.

Sørensen, Eva: Democratic governance and the changing role of users of public services, *Administrative Theory and Praxis* 22 (2000): 24-44.

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (eds): *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2007.

Vedung, Evert: *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick and London 2000.

Vedung Evert: *Konsten att utvärdera nätverk*. Raportteja 5/2006. Stakes, Helsinki 2006.