

# ARVIOINTIEN HYÖDYNTÄMINEN EUROOPAN UNIONIN RAKENNERAHOITUKSESSA

Ville Tuomas Valovirta

Yleisen valtio-opin  
pro gradu -tutkielma

Marraskuu 1999

URN:NBN:fi-fe20001109

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	2
2 TUTKIMUSASETELMA JA AINEISTOT .....	5
3 TUTKIMUKSEN KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS .....	9
3.1 Hyödyntämisen muodot.....	9
3.2 Hyödyntämiseen vaikuttavat tekijät .....	13
3.3 Hyödyntäminen oppimissyklin osana.....	15
4 NÄKÖKULMIA ARVIOINTIEN HYÖDYNTÄMISEEN.....	21
4.1 Arviointi palautteena .....	21
4.2 Arviointi ideoina.....	22
4.3 Arviointitiedon rooli päätöksenteossa .....	25
4.4 Arviointi argumentteina.....	27
4.5 Arviointi ja oppiminen .....	30
5 PÄÄTÖKSENTEKO, TOIMEENPANO JA ARVIOINTI EU:N RAKENNERAHOITUKSESSA.....	34
5.1 Ohjelmien toteutus kumppanuudessa .....	36
5.2 Toimeenpanojärjestelmä .....	38
5.3 Arviointi osana ohjelmasykliä .....	41
5.4 Arvioinnin merkityksen kasvu EU:ssa.....	44
5.5 Väliarviointien käyttöä koskevat odotukset .....	46
6 SUOMEN TAVOITE 2 JA 6 -OHJELMIEN ARVIOINNIT.....	48
6.1 Seurantakomitea väliarvioinnin hyödyntäjänä.....	49
6.2 Tavoite 2 -ohjelman väliarviointi.....	52
6.2.1 Arviointiprosessi .....	52
6.2.2 Arvioinnin tuloksista käyty keskustelu.....	53
6.2.3 Hyödyntäminen.....	54
6.3 Tavoite 6 -ohjelman väliarviointi.....	57
6.3.1 Arviointiprosessi .....	57
6.3.2 Arvioinnin tuloksista käyty keskustelu .....	58
6.3.3 Hyödyntäminen .....	59
6.4 Arviointien rooli ohjelmien ohjauksessa .....	64
6.5 Hyödyntämisen muodot.....	67
7 HYÖDYNTÄMISEEN VAIKUTTANEET TEKIJÄT .....	70
7.1 Tavoite 2 -ohjelman arviointi.....	70
7.2 Tavoite 6 -ohjelman arviointi.....	72
8 PÄÄTELMÄT .....	74
LÄHTEET.....	82

## 1 JOHDANTO

Euroopan unionin rakennerahoitukseen on kytketty varsin mittava arviointi- eli evaluaatiojärjestelmä. EU:n rakennerahoitusohjelmat, joilla tuetaan jäsenmaiden heikommin kehittyneiden alueiden rakenteellisia muutoksia, tulisi alistaa ennen toteutustaan ennakoarviointiin, toteutuksen aikana väliarviointiin sekä ohjelmakauden päätyttyä jälkiarviointiin. Rakennerahoituksen vaikuttavuuden ja toimeenpanon tehokkuuden kehittämisen kannalta keskeisin näistä on väliarviointi. Se on ainut arviointivaihe, jossa ohjelman etenemisestä saatua tietoa voidaan käyttää sekä käynnissä olevan ohjelman kehittämiseen että seuraavan ohjelmakauden suunnitteluun. Väliarviointien ensisijaisia käyttäjiä ovat yhtäältä ohjelmia koordinoivat seurantakomiteat, jotka ovat myös vastuussa niiden teettämisestä, ja toisaalta Euroopan komissio, joka myöntää rahoituksen sekä valvoo sen käyttöä. Arviointien tarkoituksena on olla keskeinen apuväline seurantakomiteoiden ja komission työssä päätettäessä rahoitusohjelmiin tehtävistä muutoksista sekä tulevan ohjelmakauden perusteista.

Pelkkä arviointien suorittaminen ei kuitenkaan vielä takaa, että niitä pystytään aidosti käyttämään hyödyksi toivotuilla tavoilla. Hyödyntämistä koskeva tutkimus on osoittanut, ettei arviointien hyödyntäminen suinkaan ole automaattista. Arviointiraporttien on usein havaittu jääneen vaille huomiota ja niissä esitettyjen johtopäätösten sekä suositusten on todettu tuottaneen vain vähän vaikutuksia päätöksentekoon. Arviointien jääminen hyödyntämättä vie niiden tekemiseltä perusteet, onhan koko arvioinnin lähtökohta useimmiten se, että tuotettua tietoa käytetään hyödyksi kehitettäessä julkisten toimenpiteiden tuloksellisuutta.

Myös rakennerahastoarviointien osalta on koettu tarvetta kiinnittää huomiota arviointien hyödyntämiseen. Mm. Euroopan komission tuottamissa arviointioppaissa painotetaan tarvetta kehittää arviointien hyödynnettävyyttä (European Commission 1995a, 1997). Suomessa kysymys rakennerahastoarviointien hyödyllisyydestä on ollut lähtökohtana valtiovarainministeriön teettämässä meta-arvioinnissa (Haapalainen 1998), jossa tarkasteltiin rakennerahasto-ohjelmien väliarviointien laatua. Siinä arvioitiin väliarviointien koko prosessia tiettyjen laatu-kriteerien mukaan, joiden kuvaamien tekijöiden uskotaan viime kädessä vaikuttavan arviointien hyödynnettävyyteen.

Jotta arviointitutkimukset voisivat lunastaa niihin kohdistuvat odotukset ja muodostua todelliseksi kehittämisvoimaksi rakennerahoituksen ohjauksessa, täytyy arviointien hyödyllisyyttä kyetä kehittämään. Tarvitaan tietoa siitä, ovatko arvioinnit vaikuttaneet päätöksentekoon, ja mikäli ovat, millä tavalla; tarvitaan myös tietoa tekijöistä, jotka vaikuttavat arviointien hyödynnettävyyteen. Samalla kun näiden kysymysten tarkastelu avaa mielenkiintoisen näkymän analyttisen tiedon merkitykseen politiikassa ja hallinnossa, antaa se myös paremmat edellytykset nähdä, millaisin toimenpitein arviointien hyödyllisyyttä voitaisiin parantaa.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Suomen tavoite 2 ja 6 -ohjelmia koskevien väliarviointien hyödyllisyyttä kyseisten rahoitusohjelmien ohjauksessa rakennerahastokaudella 1995–1999. Tavoite 2 tähtää taantuvien teollisuusalueiden kehittämiseen ja tavoite 6 pyrkii ratkomaan erittäin harvaan asuttujen alueiden erityisongelmia. Molemmat ohjelmat ovat alueellisia, eli niitä toteutetaan maakunnittain. Näiden ohjelmien hallintojärjestelmä on erikoisen haasteellinen konteksti arvioinnille, sillä rahoituksen toteutukseen osallistuu suurin määrä osapuolia, mitä julkisten toimenpiteiden hallinnointiin on Suomessa koskaan osallistunut. Tämä on pitkälti seurausta EU:n kumppanuusperiaatteesta, jonka mukaan rakennerahoitus tulee toteuttaa EU-komission, kansallisten sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden yhteistyönä.

Osapuolet kohtaavat ohjelmakohtaisissa seurantakomiteoissa, joiden tehtävänä on seurata ohjelmien toimeenpanon etenemistä, huolehtia arvioinnista sekä tehdä ohjelmia koskevia muutoksia, mikäli sellaiset katsotaan tarpeellisiksi. Suomen tavoite 2 ja 6 -ohjelmien seurantakomiteoissa on edustus komission rakennerahoituksesta vastaavista pääosastoista, lukuisista kansallisista ministeriöistä, vuoden 1994 aluekehityslain myötä aluekehitysviranomaisiksi nousseista maakuntien liitoista sekä eräistä etujärjestöistä. Nämä osapuolet muodostavat yhdessä monitasoisen hallintojärjestelmän, jonka kullakin tasolla on tietty itsenäinen toimivaltansa. Arvioinnin tulisi siten tarjota vastauksia lukuisille eri osapuolille. Tämä asettaa arvioinneille erityisiä haasteita.

Rakenerahastokausi 1995–1999 on haasteellinen myös sikäli, että jakso on Suomelle ensimmäinen. Euroopan unionin kautta tuleva rahoitus on kytketty kansalliseen aluepolitiikkaan, jonka piirissä toimenpiteiden arvioivaa tutkimusta on aiemmin tehty erittäin vähän. Arviointityötä on siten sekä tilaajien että arvioinnin suorittajien puolella jouduttu opettelemaan alkutekijöistä lähtien. EU:n rakenerahoitus on tuonut suomalaiseseen aluepolitiikkaan myös periaat-

teen, jonka mukaan rahoitus organisoidaan monivuotiseksi ohjelmiksi. Tämä ohjelmapainotteisuus tarkoittaa melko kiivasta aikataulusykliä. Samalla kun rahoituksen perusteita tulisi voida tarkistaa kauden kuluessa, pitäisi pystyä keräämään hyödyllisiä kokemuksia myös tulevien kausien rahoitusta ajatellen. Arviointien tarkoituksena onkin muodostaa tärkeä palautekanava, jonka kautta rahoitusta hallinnoivat tahot saavat tietoa ohjelmien kulusta. Siksi on paikallaan tutkia, miten tavoiteohjelmien väliarvioinnit ovat todellisuudessa vaikuttaneet ohjelma-työhön.

## 2 TUTKIMUSASETELMA JA AINEISTOT

Tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin Suomen tavoite 2 ja 6 -ohjelmien väliarviointeja koskeviin kysymyksiin:

1. Miten ja missä määrin arviointien tuottamaa tietoa on käytetty hyväksi rakennerrahoituksen ohjauksessa?
2. Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet arviointien hyödyntämiseen päätöksenteossa?
3. Mitä tekijöitä tulisi ottaa huomioon arviointiprosessin suunnittelussa, ohjauksessa ja toteutuksessa, jotta arviointien hyödyllisyys muodostuisi optimaaliseksi?

Tutkimusmenetelmäksi on valittu tapaustutkimus (case study). Se on perusteltua silloin, kun tarkastelun perusyksikköinä ovat yksittäiset arvioinnit, eivätkä esim. tietoa käyttävät henkilöt tai arvioinnin teettänyt organisaatio (Weiss 1982b, 140). Myös tutkimuksessa esitettyjen kysymysten muoto puoltaa tapaustutkimusmenetelmän käyttöä. Tutkimuksiin, joissa haetaan vastauksia 'miten' ja 'miksi'-kysymyksiin, menetelmä sopii paremmin kuin esim. survey (Yin 1994).

Tapauksiksi on valittu tavoite 2 -ohjelman väliarviointi kaudella 1995–1996 sekä tavoite 6 -ohjelman väliarviointi kaudella 1995–1999. Kuvailemalla tavoite 2 ja 6 -ohjelmien väliarviointiprosesseja sekä vertaamalla niitä keskenään pyritään yhtäläisyyksien sekä eroavuuksien avulla vastaamaan edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Tarkastelun kohde on lisäksi tarpeen rajata koskemaan tiettyä joukkoa, joiden kannalta arviointien hyödyllisyyttä ensisijaisesti tarkastellaan. Arviointien koko potentiaalinen yleisö on laaja – EU:n toimielimet, kansallinen keskushallinto, aluehallinto, maakuntien liitot, etujärjestöt, tiedotusvälineet, tutkijat sekä yksityiset kansalaiset. Näin laajan käyttäjäkunnan identifioiminen sekä heidän kokemustensa kerääminen olisi liian laaja tehtävä tässä suoritettavaksi. Tämän vuoksi tarkastelu kohdistetaan arviointien ensisijaisiin käyttäjiin. Kaikkia ajateltavissa olevia tahoja ei ole syytä pitää yhtä tärkeinä, joten tietyt käyttäjät voidaan identifioida muita tärkeämmiksi (Patton 1997). Luonnollisesti tällaisia ovat ainakin arvioinnin teettäjät. Rakennerrahoitusohjelmien väliarviointien ensisijaisia käyttäjiä ovat ko. ohjelmien seurantakomiteat,

jotka ovat vastuussa ohjelmien toimeenpanosta ja seurannasta (European Commission 1995a). Tutkimuksen kohde voidaan siten rajata koskemaan väliarviointien hyödyllisyyttä tavoite 2 ja 6 -ohjelmien seurantakomiteoille, ei kyseisten arviointien hyödyllisyyttä koko laajuudessaan.

Arviointien hyödyntämisen voidaan perustellusti olettaa olevan luonteeltaan erilaista riippuen siitä, tapahtuuko se kollektiivisena vai yksilöllisenä toimintana (Vedung 1997, 276). Tähän perustuen on syytä erottaa seurantakomiteassa tapahtuva kollektiivinen hyödyntäminen siitä arviointien käytöstä, joka mahdollisesti tapahtuu seurantakomitean jäsenten hoitaessa tehtäviään omissa organisaatioissaan. Tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan sekä arviointien hyödyntämistä konsensus-periaatteen mukaan tapahtuvassa seurantakomitean päätöksenteossa, että komitean jäsenten kokemuksia arviointien hyödyllisyydestä heidän hoitaessa tehtäviään omissa organisaatioissaan.

Tutkimuksen aineisto muodostuu kirjallisesta aineistosta sekä seurantakomiteoiden jäsenten haastatteluista. Kirjallisista lähteistä keskeisimpiä ovat luonnollisesti olleet arviointiraportit (Sisäasiainministeriö 1997a, 1998). Näiden lisäksi tärkeitä asiakirjoja ovat olleet seurantakomiteoiden kokouspöytäkirjat. Niistä löytyy mainintoja arviointiprosessin kulusta sekä arviointiraportin käsittelystä. Muuta dokumentoitua aineistoa ovat olleet arvioinnin tarjousasiakirjat ja arviointia koskeva ohjeistus. Lisäksi toisen käden aineistoa tarjoavat mm. sisäasiainministeriön useita kertoja vuodessa ilmestyvä uutislehti *Alue-Integraattori*, jossa kerrotaan alue- ja rakennepolitiikan ajankohtaisista asioista. Apuna on myös ollut valtiovarainministeriön suorittama meta-analyysi rakenneohjelmien väliarviointiprosesseista (Haapalainen 1998).

Asiakirjojen tarkastelun lisäksi on suoritettu haastatteluja. Pelkkä asiakirjoihin keskittyminen on riittämätöntä kahdesta syystä. Ensinnäkin asiakirjojen tarjoama informaatio on varsin rajoittunutta, sillä niissä vain harvoin kuvaillaan päätösten muotoutumisprosesseja keskusteluis- ja neuvotteluissa. Toiseksi tarkastelun rajoittaminen pelkkiin päätöksiin saattaa jättää huomiotta suuren osan arviointien hyödyllisyyttä, joka ei ilmene konkreettisina ja dokumentoituina päätöksinä. Uusien näkökulmien sekä käsitteiden omaksuminen arvioinneista saattaa tapahtua varsin pitkälläkin aikavälillä. Myöskään se hyöty, joka on mahdollista saada osallistumalla arviointityöhön ei välity päätöksiin suoranaisesti. Keskittyminen tehtyjen päätösten tunnistamisen lisäksi arviointeja hyödyntäviin henkilöihin on siksi tarpeen.



Tutkimuksessa on haastateltu molempien ohjelmien seurantakomiteoiden jäseniä. Tavoite 2 ja 6 -ohjelmien seurantakomiteoissa on yhteensä yli 60 jäsentä, joten tästä joukosta on jouduttu valitsemaan ainoastaan osa haastattelujen lukumäärän pitämiseksi kohtuullisena. Seurantakomitean jäsenet voidaan luokitella neljään pääasialliseen ryhmään: kansalliseen keskushallintoon (ministeriöt), alueiden edustajiin (maakuntien liitot), Euroopan komission edustajiin sekä sosiaalipartnereihin (kansalliset etujärjestöt). Kustakin näistä ryhmistä on pyritty haastattelemaan vähintään kahta henkilöä rahoitusohjelmaa kohti, jotta haastattelujen kautta saatava tieto olisi edustavaa ja luotettavaa. Haastatteluja tehtiin yhteensä 19 kpl ja haastatellut on esitetty liitteessä 1.

Haastateltavat valittiin kokoamalla seurantakomiteoiden kokouspöytäkirjojen osallistumislistoista ne, jotka ovat osallistuneet työskentelyyn tiiveimmin koko ohjelmakauden ajan. Tällä pyrittiin varmistamaan, että haastateltavilla on ollut edellytykset muodostaa kokonaisvaltainen näkemys rakenneohjelmien ohjauksesta sekä arvioinnin asemasta siinä. Ohjelmien välisen vertailun luotettavuutta lisää se, että eräät haastateltavista ovat osallistuneet molempien tavoiteohjelmien seurantakomiteoiden työskentelyyn. Tätä kautta saadaan parempi kuva kahden ohjelman arviointien välisistä eroista. Lisäksi on tarkistettu, että riittävän moni haastateltavista on osallistunut seurantakomitean sihteeristön tai arviointityöryhmän työhön, jolloin saataisiin tietoa myös näiden elinten roolista arviointiprosessissa.

Haastattelut on suoritettu puolistrukturoituna teemahaastatteluina (ks. Hirsjärvi & Hurme 1988). Tavoitteena on ollut kerätä kasautuvaa tietoa paitsi arviointien hyödyntämisestä myös arviointiprosessista ja seurantakomitean työskentelystä. Arviointeja ja rakennerahoitusta koskevan perustietämyksen kartuttaminen haastattelujen aikana on ollut tärkeää ottaen huomioon rakennerahoitusjärjestelmän monimutkaisuuden ja vaikeaselkoisuuden. Tämän vuoksi haastattelukysymyksiä ei ole pidetty mielekkäänä lyödä täysin lukkoon etukäteen, vaan kysymyksiä on tarkennettu haastattelukierroksen edetessä. Haastattelijan tietämys ja ymmärrys aiheesta on syventynyt haastattelujen aikana, joten relevantit haastattelukysymykset ovat muotoutuneet haastattelujen edetessä (Liite 2). Haastatteluissa on pyritty käsittelemään hyödyntämisen eri ulottuvuuksia mahdollisimman monipuolisesti. Tavoitteena on ollut pureutua sekä arvioinnin tuotoksiin (tieto) että prosessiin (vuorovaikutus); sekä seurantakomiteassa

että muualla tapahtuvaan hyödyntämiseen; ja sekä hyödyntämiseen liittyviin tosiasioihin että henkilökohtaisiin mielipiteisiin ja kokemuksiin.

### 3 TUTKIMUKSEN KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksessa pyritään selvittämään, miten rakennerahoitusohjelmien arviointeja on hyödynnetty ja mitkä tekijät ovat vaikuttaneet hyödyntämisen laajuuteen ja muotoihin. Vastataksemme näihin kysymyksiin on ensiksi tarpeen tarkastella, miten arviointitiedon hyödyntämistä on aiemmassa tutkimuksessa käsitelty, eli millaisissa muodoissa hyödyntämisen on havaittu tapahtuneen, sekä minkä tekijöiden on havaittu vaikuttavan hyödyntämisen laatuun ja määrään. Tämän perusteella pyritään muodostamaan teoreettinen kokonaiskuva arviointien hyödyntämisprosessista ohjaamaan sekä aineiston keruuta että sen tulkintaa.

#### 3.1 Hyödyntämisen muodot

Tutkimustiedon hyödyntämisen tutkimukseen on vakiintunut jaottelu, jossa hyödyntäminen jaetaan kolmeen tyyppiin: välineelliseen, käsitteelliseen ja legitimoivaan hyödyntämiseen (Leviton & Hughes 1981). Suomessa jaottelua on soveltanut tutkimuksissaan ainakin Lampinen (1985, 1992). Välineellisellä hyödyntämisellä tarkoitetaan tiedon välitöntä soveltamista käsillä olevia ongelmia koskevassa päätöksenteossa. Tiedon käyttö on konkreettista: tutkimuksessa esitettyjä johtopäätöksiä tai toimenpidesuosituksia pyritään toteuttamaan käytännössä, jolloin hyödyntämisen tuotoksena syntyy toimintaa tai siihen tähtäävä päätös. Arviointien osalta tätä voidaan pitää eräänlaisena hyödyntämisen ideaalitapauksena – yhteys johtopäätöksistä ja suosituksista päätöksiin ja toimenpiteisiin on suora ja se tapahtuu lyhyellä aikavälillä. Arviointien välineellinen hyödyntäminen nähdään tavallisesti koko arvioinnin perimmäisenä tarkoituksena ja siten myös arviointiprosessin onnistumisen mittarina.

Rajoittuminen pelkkään välineellisten hyötyjen tarkasteluun jättää kuitenkin huomiotta muita tärkeitä hyödyntämisen muotoja. Vaikka tieto ei aina suoraan johtaisikaan toimintaan, saattaa se silti synnyttää muutoksia ihmisten käsityksissä. Arviointi voi tarjota uusia näkökulmia, identifioida ongelmakohtia tai muilla tavoin vaikuttaa päätöksentekijöiden ajatteluun ilman, että informaatiota käytettäisiin suoraan yksittäisten ratkaisujen pohjana (Weiss 1977, 1979). Hyödyntäminen on tällöin luonteeltaan käsitteellistä. Sen tuotoksena voidaan pitää muutoksia ihmisten ajattelutavoissa, asenteissa ja arvoissa. Tällaiset muutokset saattavat aiheuttaa toimintaa vasta pidemmän ajan kuluessa. Yksittäisen tietolähteen suhteellinen merkitys yleensä silloin vähenee ja toiminta syntyy tyypillisesti vasta useiden saman suuntaista informaatiota

tarjoavien impulssien yhteisvaikutuksena (Weiss 1982a, 20). Käsitteellisessä hyödyntämisessä tiedon yhteys hyödyntämisen tuotoksiin eli päätöksiin ja toimintaan on siis mutkikkaampi ja siten myös vaikeampi jäljittää tutkimuksen keinoin.

Nämä kaksi hyödyntämisen muotoa eivät suinkaan ole toisistaan riippumattomia tiedon käyttömuotoja. Käsitteellistä hyödyntämistä voidaan pitää edellytyksenä välineelliselle hyödyntämiselle (Johnson 1998, 108). Tiedon soveltaminen toimintaan olisi irrationaalista, ellei sitä ensin hyväksyttäisi ajatusten tasolla toiminnan pohjaksi. Lyhyelläkin aikavälillä syntyvä toiminnan muutos arvioinnin esittämien tulosten pohjalta edellyttää arviointiin perehtymistä ja sen sisältöä koskevaa pohdintaa. Tiedon soveltamiseen päätöksenteossa ryhdytään vasta uusin tai vahvistuneiden näkemysten perusteella. Käsitteellinen hyödyntäminen edeltää välineellistä hyödyntämistä, muttei välttämättä aina johda siihen. Jonkin arvioinnissa esitetyn suosituksen toteuttaminen voi joutua odottamaan suotuisia olosuhteita, vaikka suositusta pidetäänkin oikeana. Koska käsitysten muuttuminen ei välttämättä aina johda suoraan toimintaan, on näitä kahta hyödyntämisen muotoa syytä pitää erillisinä hyödyntämisen tyypeinä.

Kolmas tapa hyödyntää arviointeja on legitimoida niillä jo tehtyjä päätöksiä. Tämä voidaan nähdä sekä myönteisenä että kielteisenä ilmiönä. Perinteisesti tutkimustiedon käyttö toiminnan oikeuttajana on nähty rationaalisuuden vastaisena tiedon väärinkäyttönä (esim. Vedung 1997). Tutkimuksesta voidaan nostaa esille tosiasioita tai argumentteja muilla perustein tehtyjen päätösten legitimoimiseksi. Esim. poliittisen kaupankäynnin tuloksena syntyneitä päätöksiä voidaan jälkikäteen esittää tuloksiksi päämäärärationaalisesta analyysistä. Tutkimustietoa voidaan käyttää symbolisesti oman kuvan kiillottamisessa, vaikka toiminta olisikin syntynyt muiden tekijöiden vaikutuksesta. Itse asiassa koko arviointitoiminta voidaan nähdä eräänlaisena suurena symbolisena aktiviteettina, jolla hallitukset koettavat luoda itsestään rationaalisen kuvan, vaikkei niillä olisikaan todellisia aikomuksia hyödyntää arviointien tuottamia tuloksia omassa toiminnassaan.

Arviointien legitimoiva käyttö voidaan kuitenkin nähdä myös positiivisena ilmiönä, huolimatta siihen sisältyvistä vääristelyn mahdollisuuksista. Viime aikoina politiikan keskiöön on kaikkialla demokraattisissa yhteiskunnissa noussut vastuullisuuden (accountability) käsite. Poliitikojen ja virkamiesten on yhä paremmin kyettävä osoittamaan toimintansa tuloksellisuus. Tämän muutoksen taustalla vaikuttavat yhtäältä voimistunut yleinen epäluottamus politiikkaan,

poliitikkoihin sekä valtiollisiin instituutioihin ja toisaalta yleismaailmalliseksi ilmiöksi kasva-  
neet julkisen rahoituksen rajoitteet (Pollitt 1998, 221). Päättäjillä on yhä suurempi tarve pe-  
rustella valintojaan tutkimustiedon tuottamilla argumenteilla. Arvioinneilla voidaan saada  
täsmennettyä tietoa toimenpiteiden onnistuneisuudesta, jota voidaan käyttää voimakkaina  
argumentteina toiminnan legitimoimiseksi. Vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden vaatimusten  
on nähty olevan merkittävin yksittäinen tekijä viimeaikaisen arviointitoiminnan aktivoitumisen  
taustalla (Uusikylä 1999). Negatiiviset puolet nousevat esiin siinä, ettei välttämättä ole tar-  
vetta kiinnittää huomiota esitettyjen johtopäätösten luotettavuuteen, kunhan ne ovat oikean  
suuntaisia ja nauttivat tieteellisyyden antamaa arvovaltaa.

Siinä missä välineellisen hyödyntämisen tuotosta on toiminta ja käsitteellisen hyödyntämisen  
tuotosta muuttuneet käsitykset, on legitimoivan hyödyntämisen tuotoksena arvioinnin perus-  
teella esitetty argumentti. Majone (1996) kiinnittää huomiota eräisiin muihin tilanteisiin, joissa  
jälkikäteinen argumentointi voidaan nähdä myönteisenä ilmiönä. Ensinnäkin jälkikäteisillä  
argumenteilla voidaan antaa yhtenäinen käsitteellinen sisältö toisistaan erillään olleille päätök-  
sille. Toiminnalle voidaan löytää parempi sisäinen johdonmukaisuus. Poliitikkaa tulee tulkita  
ja käsitteellistää myös jälkikäteen, jotta se näyttäytyisi meille mielekkäänä. Toisaalta jälkikä-  
teinen argumentointi palvelee myös uusien ideoiden institutionalisoijana. Hyvä esimerkki tästä  
löytyy eurooppalaisen rakennepolitiikan syntyhistoriasta. Rakennerrahoitus nykyisessä laajuu-  
dessaan kehitettiin eteläisten jäsenmaiden ostamiseksi yhteismarkkinahankkeen taakse 1980-  
luvun lopulla. Vasta eurooppalaiset yhteismarkkinat synnyttävän sopimuksen solmimisen jäl-  
keen kehitettiin Delors'in komissiossa ajatus yhteisön laajuisesta alueiden välisestä tulon-  
tasausjärjestelmästä, koheesiopolitiikasta, jonka tavoite on tietoisesti tasata alueiden välisiä  
hyvinvointieroja (Allen 1996, 222). Rakennerrahoitukselle luotiin idea ja oikeutus, jonka poh-  
jalta rahoituksen sisällön kehittäminen silkkää tulonsiirtoa syvemmillä on käynyt mahdolli-  
seksi.

Hyödyntämisen eri muotojen (välineellinen, käsitteellinen ja legitimoiva) lisäksi on syytä kiin-  
nittää huomiota siihen, että sekä arvioinnin tulokset että arviointiprosessi voidaan nähdä hyö-  
dyllisinä. Aiemmassa tutkimuksessa on voittopuolisesti keskitytty arviointiraportissa esitetty-  
jen tulosten ja suositusten vaikutuksen tarkasteluun. Huomio on ollut *tiedon* vaikutuksessa  
toimintaan. Michael Patton (1987, 1997, 1998) on kiinnittänyt huomiota myös itse arviointi-  
*prosessin* hyödyllisyyteen. Riippumatta arvioinnin tuotoksena olevan tiedon (toimenpi-

desuosituksset ja johtopäätökset) hyödyllisyydestä, arviointiprosessiin osallistuneet henkilöt kokevat usein jo pelkän siihen osallistumisen arvokkaaksi.

Keskeisimmät prosessin hyödyt ovat käsitteellisiä. Arvioinnin tilaajan osallistuessa arvioinnin tavoitteiden muotoiluun syvenee tämän ymmärrys myös itse toimenpiteiden päämääristä sekä toimintalogiikasta. Ohjelmien tavoitteet ovat usein varsin yleisellä tasolla määriteltyjä, jolloin arviointitehtävän suorittamisen edellyttämä tavoitteiden operationalisointi (esim. määrällisiksi indikaattoreiksi) auttaa selkiyttämään kyseisiä tavoitteita. Parhaimmillaan arviointi kykenee kehittämään kuvaa siitä syy-seuraus-ketjusta, jolla ohjelmalla oletetaan saatavan aikaan toivottuja vaikutuksia. Se saattaa auttaa myös tunnistamaan tämän toimintalogiikan heikkoja kohtia. Samalla avautuu mahdollisuus arvioinnin tarjoaman analyyttisen ja ongelmankeksisen ajattelutavan voimistamiseen. Osallistumisen kautta kehittyvällä evaluatiivisella ja analyyttisellä ajattelulla on kestävämpi vaikutus kuin rajoitetulla joukolla arvioinnin johtopäätöksiä (Patton 1997, 88). Tämä on tärkeää, kun pyritään kehittämään hallinnon oppimiskykyä ja etenkin hallinnon kykyä ”oppia oppimaan” (Leeuw ym. 1994). Arviointi voi tarjota taitoja ja valmiuksia, jotka säilyvät myös arviointiprosessin päätyttyä. Se saattaa myös parantaa osapuolten välistä kommunikaatiota.

Arviointitehtävän määrittelyn kautta parantunut ymmärrys ohjelman tavoitteista voi tuottaa käsitteellisten hyötyjen lisäksi myös välittömiä ja välineellisiä hyötyjä jo ennen arvioinnin tulosten valmistumista (Patton 1998, 227). Ohjelman hallintojärjestelmästä voi löytyä heikkouksia, joiden korjaaminen ei edellytä varsinaisten tulosten valmistumista. Aina ei ole välttämätöntä odottaa valmiita tuloksia toimien käynnistämiseksi, sillä nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä aika ajaa helposti muutoksentehtävien ohi.

Huomio on kiinnitettävä siten sekä arvioinnin tulosten (tieto) että arviointiprosessin (vuorovaikutus) hyödyllisyyteen. Toisaalta on tarpeen säilyttää ero välineellisen, käsitteellisen sekä legitimoivan hyödyntämisen välillä. Taulukossa 1 on esitetty tutkimuksessa käytettävä hyödyntämisen käsitteen jaottelu.

**Taulukko 1.** Hyödyntämisen ulottuvuudet.

	Arvioinnin <i>tulosten</i> hyödyntäminen: Koskee arvioinnin koko ”yleisöä”	Arvioinnin <i>prosessin</i> hyödyntäminen: Koskee vain arviointiprosessiin osallistuvia
Välineellinen Hyödyntäminen	Ohjelmamuutokset, toimeenpanon kehittäminen	Toimeenpanon kehittäminen ”vauhdissa”
Käsitteellinen hyödyntäminen	Uudet näkökulmat, parantunut ongelman ymmärrys	Toiminnan tavoitteiden selkeytyminen, analyttisen ajattelun kehittyminen
Legitimoiva Hyödyntäminen	Toiminnan perusteleminen argumentein	–

Tämä hyödyntämisen käsitteen ulottuvuuksien tarkastelu antaa pohjan aineiston tarkasteluun suhteessa ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, jossa kysytään miten arviointeja hyödynnetään rakennerahoitusta koskevassa ohjauksessa.

### 3.2 Hyödyntämiseen vaikuttavat tekijät

Hyödyntämisen eri muotojen lisäksi tutkimuksessa pyritään selvittämään, mitkä tekijät vaikuttavat arviointien hyödyntämiseen. Mikäli arviointien käyttöön halutaan kyetä vaikuttamaan, on tarpeen kartoittaa ja ymmärtää siihen vaikuttavia seikkoja. Arviointien ja muun tutkimustiedon hyödyllisyyteen on eri yhteyksissä todettu vaikuttavan lukuisia erilaisia tekijöitä (Leviton & Hughes 1981, Beyer & Trice 1982, Lester & Wilds 1988, Oh & Rich 1996, Patton 1997, Johnson 1998). Nämä tekijät voidaan luokitella kolmeen ryhmään sen mukaan, liittyvätkö ne (1) arviointiprosessiin, (2) arviointitiedon käyttäjiin vai (3) ympäröivään organisaatioon (esim. Patton 1997).

Keskeisimpiä ensimmäiseen ryhmään eli arviointiprosessiin liittyviä tekijöitä on havaittu olevan:

a) *Kommunikaatio*. Käyttäjien ja arvioijien välisen toimivan kommunikaation on useissa yhteyksissä todettu olevan edellytys arviointien käytölle (Leviton & Hughes 1981, 536). Toimivan kommunikaation yhteys arvioinnin relevanssiin on ilmeinen: ilman keskusteluyhteyttä käyttäjien tarpeiden todenmukainen välittyminen arvioijalle on varsin vaikeaa. Kommunikaation olemassaolo on perusedellytys arviointiprosessin hyödyntämiselle.

b) *Tiedon uskottavuus ja vakuuttavuus*. Ymmärrettävistä syistä on painotettu paljon arvioinnin tieteellis-metodologisen laadun merkitystä hyödyntämiselle. Sen suorasta vaikutuksesta on kuitenkin ristiriitaisia arvioita (Beyer & Trice 1982). Keskeisempää näyttää olevan käyttäjien käsitykset arvioinnin uskottavuudesta ja vakuuttavuudesta. Arvioijan uskottavuus käyttäjän silmissä sekä arviointitiedon yhdenmukaisuus muun informaation kanssa ovat tekijöitä, joilla on havaittu olevan vaikutusta hyödyntämiseen (Leviton & Hughes 1981, 540). Tiedon uskottavuus ja arvioijan vakuuttavuus muodostavat paljon laajemman kokonaisuuden kuin pelkkä metodologinen pätevyys. Ne määräytyvät myös varsin subjektiiviselta pohjalta käyttäjien soveltaessa tietoon ”totuustestiä” eli heidän tarkastellessa sen todenmukaisuutta omasta näkökulmastaan (Weiss & Bucuvalas 1980).

c) *Arvioinnin relevanssi käyttäjille*. Arviointitiedon vastaavuus käyttäjän tietotarpeisiin vaikuttaa kyseisen tiedon hyödyntämiseen (Leviton & Hughes 1981, 534). Vakuuttavakaan tieto ei kykene aikaansaamaan muutosta käyttäjiensä käsityksissä ja toiminnassa, jos se ei vastaa aitoa käyttötarvetta. Arvioinnin käyttäjät soveltavat arvioinnin tuloksia käsitellessään ”hyödyllisyystestiä” (Weiss & Bucuvalas 1980), jolla he arvioivat kunkin tiedon osan tarpeellisuutta. Hyödyllisyystesti on eräänlainen suodatin, jossa erotellaan omalta kannalta olennainen tieto epäolennaisesta.

d) *Tiedon oikea-aikaisuus*. Ajoitus on eräs tärkeimmistä arvioinnin käyttökelpoisuuteen liittyvistä tekijöistä. Jotta arviointi voisi vaikuttaa päätöksiin, on tiedon oltava käytettävissä päätösten muotoutumisvaiheessa. Oikea-aikaisuus on luonnollisesti ehdoton edellytys tiedon välineelliselle hyödyntämiselle. Käsitteellinen hyödyntäminen pidemmällä aikavälillä ei sitä vastoin ole yhtä riippuvaista ajoituksesta (Leviton & Hughes 1981, 535). Uudet näkökulmat voivat vaikuttaa pidemmänkin ajan kuluttua ihmisten käsityksiin.



e) *Tiedon esittäminen*. Arviointitulosten esittäminen jäsennellyssä ja selkeässä muodossa vaikuttaa positiivisesti arvioinnin hyödyntämiseen. Helppolukuinen ja loogisesti etenevä arviointiraportti saa todennäköisemmin huomiota osakseen kuin jäsentymätön ja epäjohdonmukainen (Leviton & Hughes 1981).

Toisen hyödyntämiseen vaikuttavien tekijöiden ryhmän muodostavat tiedon käyttäjien ominaisuudet. Yleinen asennoituminen arvioinnin tarpeellisuuteen ja sitoutuminen arviointitehtävään vaikuttavat keskeisesti hyödyntämiseen. Patton väittää käyttäjien asennoitumisen olevan tärkein yksittäinen tekijä arviointien hyödyntämisen kannalta (1997, 48). Kielteinen suhtautuminen arviointiin saattaa aiheuttaa, ettei esitettyjä tuloksia oteta vakavasti edes harkittaviksi. Toisaalta tulisi myös kysyä, mitä tekijöitä asennoitumisen taustalla on (Oh & Rich 1996, 11). Siihen vaikuttanevat ainakin päätöksentekijöiden tiedon tarpeet sekä heidän yleinen käsityksensä päätöksenteon luonteesta (esim. pitävätkö he päätöksentekoa luonteeltaan politiikkana vai tieteellistä järkipärisyyttä edustavana kalkulointina).

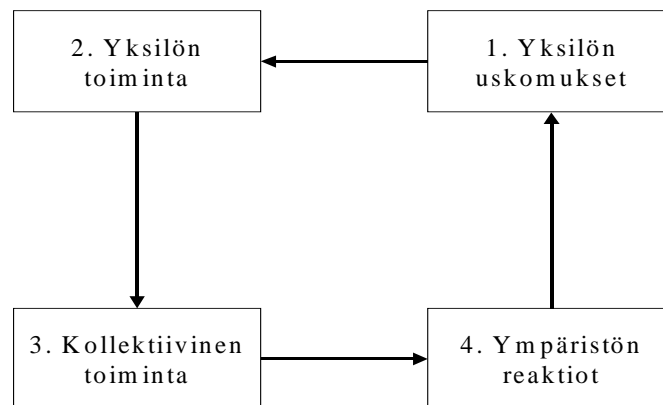
Kolmanneksi hyödyntämistä määrittää arvioinnin institutionaalinen konteksti ja etenkin päätöksenteon luonne siinä. Tiedon merkitys on varsin erilainen yksinkertaisessa tilanteessa, jossa yksittäinen päätöksentekijä päättää rajoitetun vaihtoehtojoukon pohjalta, kuin kompleksisessa päätöksentekoympäristössä, jossa toimijoita on lukuisia, päätökset syntyvät hallinnollisten prosessien seurauksena ja jossa toimintavaihtoehtoja on yhtä paljon kuin toimijoitakin (Shapiro 1983). Mitä kompleksisempi ympäristö, sitä vaikeampi päätöksenteossa on täyttää rationaalisuuden ehtoja (Rogers & Hough 1995, 322). Päätöksenteon kompleksisuuden astetta määrittävät mm. päätöksentekofoorumin luonne, päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden lukumäärä, sekä päätöksenteon menettelytavat.

### 3.3 Hyödyntäminen oppimissyklin osana

Pelkkä hyödyntämisen muotojen ja hyödyntämiseen vaikuttavien tekijöiden luokittelu ei kuitenkaan vielä riitä, vaan tarkastelun tueksi tarvitaan arviointien hyödyntämisprosessia koskeva kokonaiskäsitys. Tässä tutkimuksessa sovelletaan Marchin ja Olsenin (1979) esittämää mallia oppimissyklistä. Sen etuna on, että arviointitiedon vaikutusta ajatteluun ja toimintaan voidaan kuvata vaiheittain etenevänä prosessina, joka lisäksi muodostaa oppimiseen johtavan syklin.

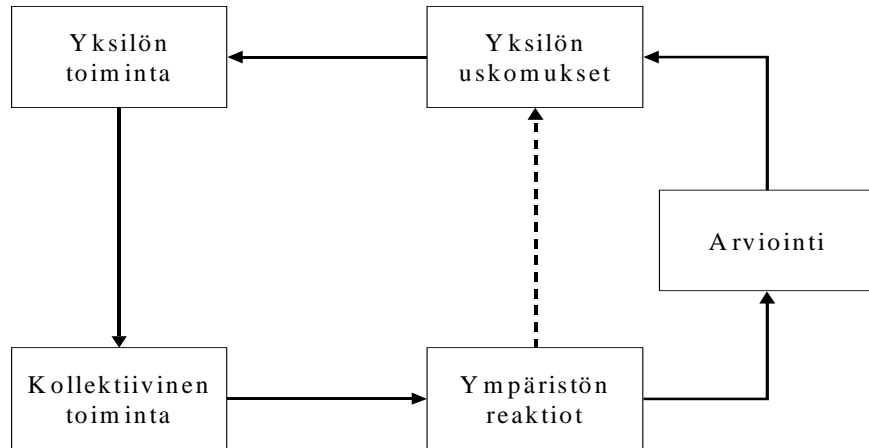
Marchin ja Olsenin alkuperäinen näkemys oppimissyklistä koostuu neljästä osasta: yksilön käsityksistä, yksilön toiminnasta, kollektiivisesta toiminnasta sekä toiminnan vaikutuksista ympäristössä (Kuva 1). Yksilöllä on tietyt käsitykset yhteiskunnallisen toiminnan tuloksista sekä yleisestä toimintaympäristöstä (1). Nämä käsitykset ovat pohjana yksilön toiminnalle (2). Yksilöiden toiminta yhdessä muodostaa kollektiivisen toiminnan (3), joka tuottaa tiettyjä vaikutuksia ympäristöönsä (4). Kun nämä vaikutukset jälleen muuttavat yksilöllisiä käsityksiä (1), on oppimisen sykli sulkeutunut. (March & Olsen 1979, 13.)

**Kuva 1.** Marchin ja Olsenin oppimissykli.



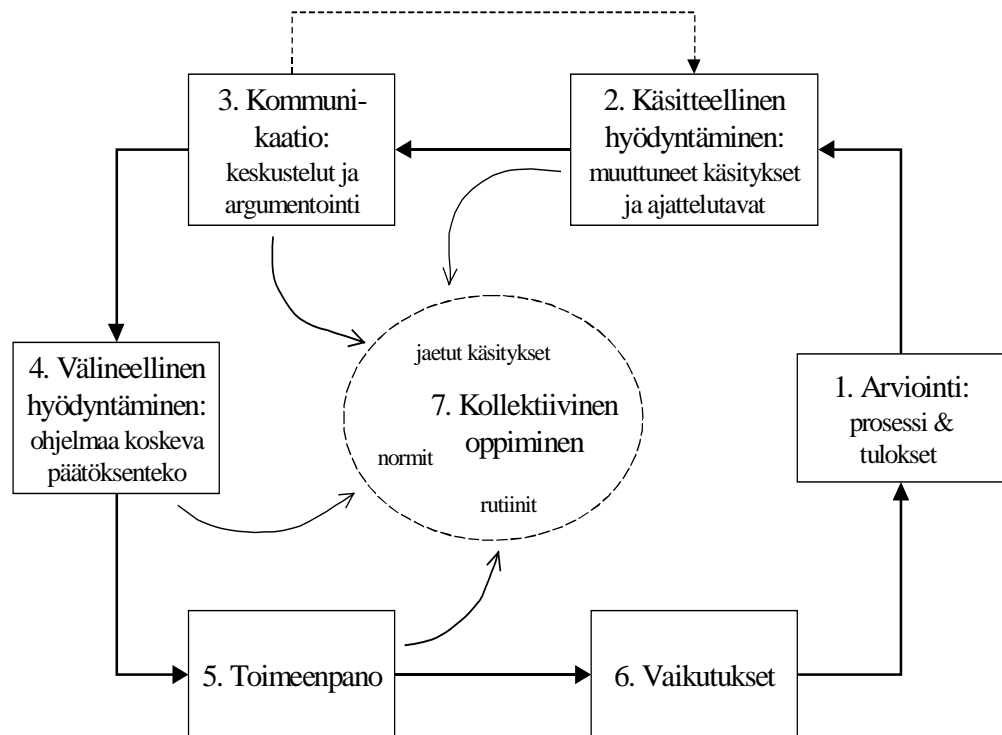
Keskeinen piirre Marchin ja Olsenin mallissa on syklin katkeamisen mahdollisuus. Oppimisprosessista muodostuu epätäydellinen, mikäli yksi tai useammat vaiheiden välisistä linkeistä puuttuvat. Tyypillisin puuttuva yhteys on linkki kollektiivisen toiminnan vaikutusten (4) sekä niitä koskevien käsitysten (1) välillä. Ihmisten käsitykset kollektiivisen toimintansa seurauksista eivät perustu olennaisilta osin tietoon eivätkä kokemukseen. Yhteiskunnallisen toiminnan vaikutukset muodostavat yleensä niin monimutkaisen ja vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, ettei arkipäiväinen tarkkailu riitä välittämään syvällistä käsitystä sen luonteesta. Toimitaan heikosti todellisuuteen perustuvien käsitysten pohjalta, jolloin oppimisprosessi katkeaa. Tähän tietämyksen puutteeseen pitkälti perustuvat arviointitutkimuksiin ja yleisemmin yhteiskuntatieteisiin kohdistuvat odotukset. Tarvitaan kollektiivisen toiminnan vaikutusten systemaattista tarkastelua, jotta tuleva toiminta voisi perustua todenmukaisiin käsityksiin sen luonteesta. Arviointi paikkaa puuttuvan yhteyden yhteiskunnallisen toiminnan vaikutusten ja ihmisten tietämyksen välillä (kuva 2).

**Kuva 2.** Arviointi puutteellisen oppimissyklin paikkaajana.



Marchin ja Olsenin esittämää oppimissyklin ideaa voidaan soveltaa ja muovata arviointien hyödyntämisen tarkastelua ajatellen. Lähtökohtana on arviointi (1) kuvassa 3, jota ilman tieto toiminnasta ja sen tuloksista muodostaisivat puutteellisen lähtökohdan toiminnan kehittymiselle. Arvioinnin tulosten käsitteellinen hyödyntäminen merkitsee muuttuneita käsityksiä ja ajattelutapoja (2). Nämä uudet käsitykset toimivat yksilön toiminnan pohjana. Koska päätöksenteko ja toiminta hallinnollisissa ympäristöissä tapahtuu aina sosiaalisessa kontekstissa vuorovaikutuksen, keskustelun, neuvottelujen ja argumentoinnin kautta, johtavat nämä muuttuneet käsitykset ensin asioiden kollektiiviseen prosessointiin (3). Tämä kommunikaatiovaihe puolestaan vaikuttaa takaisin yksilöiden käsityksiä muokkaavasti. Kun jokin arvioinnissa esitetty väite muodostuu yhteisesti hyväksytyksi käsitykseksi, tehdään yhteinen päätös asian toteuttamiseksi. Arviointia hyödynnetään silloin välineellisesti (4). Päätöstä seuraa sen toimeenpano (5), joka puolestaan aikaansaa vaikutuksia kohteessaan ja ympäristössään (6). Ja jälleen on toiminnan vaikutuksia tarpeen arvioida, jolloin sykli sulkeutuu. Koko tämä sykli muodostaa puolestaan kollektiivisen oppimisprosessin (7), jossa oppiminen varastoituu jaettuihin käsityksiin, toiminnan rutiineihin sekä toimintaa ohjaaviin normeihin (ks. Huber 1996).

**Kuva 3.** Arviointien hyödyntäminen sekä kollektiivinen oppiminen.

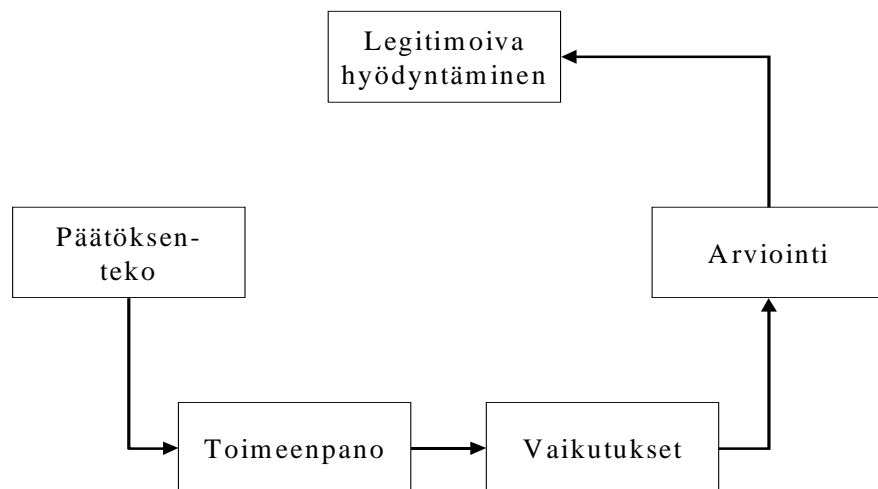


Marchin ja Olsenin alkuperäistä ajatusta kuvassa 1 on siis muokattu siten, että syklisiin on ensin lisätty arviointi (1) paikkaamaan puutteellista tietämystä toiminnan vaikutuksista. Toiseksi yksilöllinen toiminta on korvattu kommunikaatiolla (3). Arvioinnin muuttamat käsitykset johtavat yksilölliseen toimintaan keskustelujen, neuvottelujen ja argumentoinnin muodossa. Toimijat nostavat keskustelussa esiin arvioinnin esiin tuomia asioita ja puhuvat niiden puolesta. Kolmanneksi päätösten ja niiden vaikutusten väliin on lisätty toimeenpanon vaihe (5). Tällä korostetaan päätösten toteuttamisen olevan tärkeä osa oppimisprosessia. Koska kaikkia toimeenpanovaiheen ongelmia ei ikinä voida ennakoida edes huolellisella suunnittelulla (Brown & Wildawsky 1984), tässä vaiheessa tehtävillä valinnoilla voidaan vaikuttaa toimien onnistumiseen. Myös toimeenpano on siten tärkeä oppimisen vaihe. Neljänneksi syklin keskelle on kuvattu kollektiivinen oppiminen (7), johon kukin arvioinnin hyödyntämisen vaihe vaikuttaa omalta osaltaan. Yksilöiden muuttuneet käsitykset muokkaavat sitä, mikä

on kulloinkin jaettu käsitys asioista. Päätöksenteko ja toimeenpano puolestaan muuttavat normeja ja käytäntöjä. Nämä ovat tärkeitä kanavia kollektiiviseen oppimiseen.

Marchin ja Olsenin laajennettu ja muokattu oppimissykli sisältää nyt mielekkään tulkinnan käsitteellisen sekä välineellisen hyödyntämisen asemasta kollektiivisen päätöksenteon, toiminnan ja oppimisen kehässä. Sitä vastoin kolmas edellä käsitelty hyödyntämisen tyyppi, legitimoiva hyödyntäminen, katkaisee oppimissyklin (Kuva 4). Arvioinnin tuloksia toiminnan vaikutuksista käytetään hyödyksi osoittamalla, että toiminta on tuottanut toivotut tulokset. Siinä ei tähdätä tehtyjen virheiden korjaamiseen tai tulosten parantamiseen, vaan oikeuttamaan jo tehtyjä päätöksiä ja toimenpiteitä. Käytettäessä arviointia toiminnan legitimoinnissa arvioinnin tulokset eivät toimi tulevan päätöksenteon pohjana. Saatuja kokemuksia ei käytetä hyväksi toiminnan kehittämisessä, jolloin oppimissykli tältä osin katkeaa.

**Kuva 4.** Legitimoiva hyödyntäminen oppimissyklissä



Kuten edellä todettiin, legitimoiva hyödyntäminen voidaan käsittää sekä myönteiseksi että kielteiseksi ilmiöksi toiminnan rationaalisuuden kannalta. Negatiivinen puoli on läsnä aina, kun arviointia käytetään vääristellen hyväksi tuomaan oikeutusta menneelle toiminnalle muutostarpeet sivuuttaen. Positiivinen puoli tulee kuitenkin vahvasti esiin silloin, kun arvioinnin avulla voidaan perustellusti osoittaa toiminnan onnistuneen tavoitteissaan. Ei voida olettaa, että kaikki julkiset toimenpiteet ovat aina epäonnistuneita ja vaativat korjauksia. Arvioinnin on myös kyettävä tarvittaessa osoittamaan toimenpiteiden onnistuneisuus, jolloin niitä voi-

daan käyttää rakentavana väylänä perustella toimintaa. Legitimoiva hyödyntäminen on tällöin tarpeellinen osa modernien yhteiskuntien keskustelua päättäjien vastuullisuudesta.

Oppimisen sykli voi katketa lukuisista muistakin syistä kuin legitimoivasta hyödyntämisestä. Esimerkiksi yhteys toiminnan vaikutuksista (6) arviointiin (1) vääristyy, mikäli arviointi perustuu virheellisiin käsityksiin arvioitavasta kohteesta. Keskustelu ja kommunikaatio (3) voi puolestaan olla johtamatta päätöksiin (4), mikäli asialle ei löydy oikeaa ja toimivaltaista päätöksentekofoorumia. Tässä tutkimuksessa pyritään paitsi tunnistamaan tapauksina olevien rakennerahasto-ohjelmien arviointien hyödyntämiseen vaikuttavia tekijöitä, myös sijoittamaan niitä Marchin ja Olsenin mallin pohjalta muotoiltuun oppimissykliin. Oppimissyklimalli tarjoaa joustavan viitekehysten arviointien hyödyllisyyden tarkasteluun. Kokonaiskuvan hahmottuessa siitä, missä vaiheessa eri tekijät katkaisevat oppimissyklin, toivotaan olevan helpompaa myös esittää johtopäätöksiä arvioinnin hyödyntämisen kehittämisestä.

## 4 NÄKÖKULMIA ARVIOINTIEN HYÖDYNTÄMISEEN

Arviointitiedon hyödyntämistä päätöksenteossa on tutkittu runsaasti aina 1970-luvulta lähtien. Etenkin Yhdysvalloissa on hyödyntämiseen liittyvä tutkimus ollut intensiivistä. Se on ollut osa laajempaa tutkimussuuntausta, jonka keskeisenä vaikuttimena on ollut huoli yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen käytännön merkityksestä hallinnolle ja politiikalle. Koska arviointitutkimuksella pyritään vastaamaan julkisten toimenpiteiden toteutusta ja vaikuttavuutta koskeviin kysymyksiin ja se on siten yhteiskuntatieteellisen tutkimuskentän pragmaattisimpia alueita, on arviointien hyödyllisyys koettu tärkeäksi osoittaa empiirisesti.

### 4.1 Arviointi palautteena

Kun yhteiskunnallisten ohjelmien vaikutuksia alettiin laajamittaisesti arvioida 1960-luvulla Yhdysvalloissa, arviointeihin kohdistui suuria odotuksia. Päätöksenteon tietopohjaa lisäämällä uskottiin olevan mahdollista siirtyä yhä järkipäisempään yhteiskunnan ohjaukseen. Arvioinnin tarjoaman palautteen (feedback) avulla voitaisiin todeta, mitkä toimenpiteet toimivat hyvin ja mitkä huonosti. Hyvin toimivia toimenpideohjelmiä voitaisiin siten jatkaa ja huonosti toimivat ohjelmat voitaisiin lopettaa tai niihin voitaisiin tehdä tarvittavia parannuksia. (Cook & Shadish 1987, 38.)

Vallitseva näkemys päätöksenteosta oli tuolloin varsin rationalistinen. Se perustui rationalistisen suunnitteluidealismien mukaiseen päätöksenteon malliin<sup>1</sup> (Uusikylä 1999, 20). Havaittuaan yhteiskunnallisen ongelman päätöksentekijän oletettiin kartoittavan vaihtoehtoiset ratkaisutavat, vertailevan löydettyjä vaihtoehtoja ja lopulta valitsevan vertailussa parhaaksi osoittautuneen menettelyn ongelman ratkaisemiseksi (Weiss 1982a, 23). Prosessin tuloksena syntyvä päätös on rationaalinen, kun siinä valitaan paras keino saavuttaa haluttu tavoite. Päätöksentekijä tarvitsee keinojen välisen vertailun suorittamiseksi mahdollisimman täsmällistä tietoa. Sitä on tarjolla tieteellis-analyttisiin menetelmiin perustuvissa arvioinneissa. Koska arviointitieto on vaihtoehtoisiin tietolähteisiin verrattuna ylivoimaisen pätevää, pidettiin itsestään selvänä,

---

<sup>1</sup> Tätä yleistä rationalistisen päätöksenteon teoriaa on eri yhteyksissä kutsuttu eri nimillä: Majone (1989) sekä Floden & Weiner (1978) käyttävät siitä nimitystä ”decisionism”; Braybrooke ja Lindblom (1963) sekä Palubo ja Nachmias (1983) ovat nimittäneet sitä ”synoptisen” päätöksenteon malliksi.

että päätöksentekijä suorittaa valintansa arvioinnin analyysin perusteella hyödyntäen arviointia siten automaattisesti ja suoraviivaisesti.

Malli oli kuitenkin lähinnä teoreettisista lähtökohdista johdettu oletus, empiiristä tutkimusta aiheesta ei liiemmin ollut tehty. Kun arviointien vaikutuksia päätöksentekoon ryhdyttiin empiirisesti selvittämään, käsitykset tiedon automaattisesta hyödyntämisestä murenivat pian. Tutkimustulokset olivat pääosin lannistavia – tiedolla ei useissa tapauksissa havaittu juuri olleen merkitystä käytännön päätöksentekoon. Arviointien suora soveltaminen käytäntöön paljastui pikemminkin poikkeukseksi kuin sellaiseksi säännönmukaisuudeksi, joka sisältyi rationalistiseen näkemykseen tiedon merkityksestä päätöksentekoprosessissa (Weiss 1982a, 20). Kun samansuuntaisia tuloksia saatiin myös muun yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kuin arviointien piiristä, alettiin pian puhua tutkimustiedon ”hyödyntämisen kriisistä” (Patton 1997, 7).

## 4.2 Arviointi ideoina

Synkät tulokset arviointien hyödyllisyydestä saivat tutkijat kartoittamaan tekijöitä, joiden parempi huomioon ottaminen lisäisi tutkimuksen luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta. He kiinnittivät kuitenkin huomiota myös hyödyntämisen määrittelyyn. Arviointien vaikutuksia päätöksentekoon oli etsitty ensisijaisesti tiedon suoraviivaisesta hyödyntämisestä, jolloin tyypillisesti oli tutkittu arviointiraportissa esitettyjen toimenpidesuosituksen muuntumista yksittäisiksi päätöksiksi. Keskeisenä ajatuksena oli arvioinnin merkitys apuna ongelmien ratkaisemisessa. Carol Weiss (1977, 1979) oli ensimmäisiä, jotka kiinnittivät huomiota tutkimuksen vaikutuksiin myös laajemmalla perspektiivillä. Keskeistä ei ole ainoastaan ongelmien ratkaisu, vaan myös uusien näkökulmien ja käsitteiden tarjoaminen ongelmien tunnistamiseksi ja määrittelemiseksi. Eräs tutkimuksen keskeinen rooli onkin auttaa päättäjiä orientoitumaan yhteiskunnalliseen ongelmaan. Tätä Weiss (1977) kutsuu tutkimuksen valistavaksi funktioksi. Päättäjät tarvitsevat uusia ideoita ja perspektiivejä toiminnan lähtökohtien muotoilussa. Tutkimus muodostaa erään keskeisen – tosin ei suinkaan ainoan – lähteen tällaiselle tiedolle, jota päättäjät voivat hyödyntää käsitteellisesti.



Vaikka tutkimus ei kykenisikään nytkäyttämään liikkeelle uudenlaista toimintaa, saattaa se silti aiheuttaa muutoksen asenteissa ja orientoitumisessa. Muuttuneet ajatusmallit poikivat toimintaa pidemmällä tähtäimellä, useiden samansuuntaisten impulssien yhteisvaikutuksena. Tällöin yksittäisen tutkimustyön merkitystä on enää vaikea jäljittää. Tiedon suoran hyödyntämisen tuotoksena syntyy aina havainnoitavissa olevaa toimintaa tai toimintaa koskeva päätös, mutta käsitteellinen hyödyntäminen aiheuttaa ainoastaan ajattelutapojen muutoksen.

Hyödyntämisen laaja-alaisemman ymmärtämisen myötä arviot sen tilasta eivät olleet enää aivan yhtä synkkiä. Tutkimuksen todettiin vaikuttavan päätöksentekoon, mutta vaikeammin havaittavassa muodossa ja pidemmällä aikavälillä. Useissa tapauksissa käsitteellinen hyödyntäminen on todettu vallitsevaksi hyödyntämisen muodoksi (Beyer & Trice 1982, 600).

Muuttuneet käsitykset tutkimustiedon hyödynnettävyydestä päätöksenteossa olivat kiinteässä yhteydessä myös arviointia koskevien näkemysten muutoksiin. Hyödyntämistutkimuksen tuloksiin on reagoitu pääasiassa kolmella tavalla. Ensimmäinen reaktio on ollut myöntää suorien vaikutusten vähäisyys ja asettaa arvioinnin ensisijaiseksi tavoitteeksi päätöksentekoon vaikuttaminen lähinnä näkökulmia ja käsitteitä tarjoamalla. Suoran soveltamisen tavoitteesta on eräillä tahoilla luovuttu jopa kokonaan ja keskitytty sen sijaan tutkimuksen valistavan funktion vahvistamiseen (Weiss 1977, 1982a). Tutkimuksen pitkän tähtäimen hyödyllisyys nousee tällöin etusijalle. Samalla on mahdollista etäännyttää tutkimus kohteestaan kriittiseksi voimaksi.

Tämä saattaa tuntua perustellulta laajojen yhteiskunnallisten ohjelmien arvioinneissa, joissa tuloksista ovat kiinnostuneita lukuisat instituutiot ja kansanosat. Potentiaalisen käyttäjäkunnan määrittelemisen voi olla silloin perin vaikeaa. Arviointi palvelee enemmänkin yleistä yhteiskunnallista keskustelua. Poliittisen järjestelmän ylimmissä kerroksissa voidaan ongelmien olettaa olevan huonosti määriteltyjä, kompleksisia sekä useiden tahojen intresseihin vaikuttavia kokonaisuuksia, jolloin arviointien suora hyödyntäminen on epätodennäköistä (Lovell & Turner 1980, 414). Lukumääräisesti useimmat arvioinnit tehdään kuitenkin yksittäisten organisaatioiden rajattuina toimeksiantoina, joissa arviointi pyritään kytkemään organisaation tiettyihin tietotarpeisiin. Tällöin luopuminen suorien vaikutusten tavoitteesta ja tyytyminen pelkkään pitkällä tähtäimellä kertyvään hyötyyn tuntuu helposti väärältä ratkaisulta (Mayne

1994, 18). Mitä yksityiskohtaisemmasta arvioinnista on kyse, sitä todennäköisempää on, että siltä odotetaan suoria vaikutuksia toimenpiteiden kulkuun.

Useimmat arvioinnin käytäntöjä pohtineet tutkijat eivät ole valmiita tyytymään käsitteelliseen vaikutukseen arvioinnin pääasiallisena tarkoituksena. Toinen reaktio hyödyntämistutkimuksen tuloksiin onkin ollut pyrkimys sitoa arviointiprosessi entistä tiiviimmin arvioinnin ensisijaisten käyttäjien tietotarpeisiin ja korostaa etenkin henkilökohtaisen vuorovaikutuksen merkitystä arviointiprosessissa. Michael Pattonin (1997) muotoilema käyttäjälähtöinen arviointi lienee tämän pragmaattisen linjan pisimmälle viety edustaja. Arviointiprosessi pyritään siinä rakentamaan kaikilta osin käyttäjän tarpeita vastaavaksi. Patton korostaa, että käyttäjät ovat aina ensisijaisesti yksittäisiä ihmisiä, eivät organisaatioita tai päätöksenteon foorumeita, joten arvioinnin täytyy antaa vastauksia täsmällisiin tietotarpeisiin (55–56).

Kolmas ratkaisu suoran hyödyntämisen ongelmallisuudelle on ollut arvioinnin muotoileminen neuvotteluprosessiksi, jossa kootaan yhteen kaikki ohjelmaan kytkeytyvät osapuolet ja pyritään rakentamaan näiden välille yhteisymmärrys toiminnan tavoitteista ja sen onnistuneisuuden arviointikriteereistä (esim. Guba & Lincoln 1989). Tietyissä tapauksissa vuorovaikutteisen arviointiprosessin luomisella pyritään kytkemään tiettyjä ihmisryhmiä heitä itseään koskeviin toimenpiteisiin ja tarjoamaan heille siten väylä vaikuttamiseen. Ajatuksena on, että arviointiprosessiin osallistuminen avaa uusia mahdollisuuksia sovittaa ristiriitoja ja käydä demokraattista dialogia toimenpiteiden tarkoituksesta ja tavoitteista. Arvioinnin hyödyllisyys määrittyy näissä tapauksissa arviointiprosessin eikä niinkään sen tuotosten kautta. Tällainen vuorovaikutukseen perustuva arviointinäkemys perustuu konstruktivistiseen tiedonsosiologiaan, jossa yhteiskunnallisen todellisuuden nähdään rakentuvan sosiaalisissa prosesseissa (Berger & Luckmann 1994).

Osallistuva arviointi saattaa olla hyödyllistä etenkin silloin, kun toimenpiteitä toteuttavia osapuolia on lukuisia tai kun toimien vaikutuspiirissä olevien ihmisten välillä vallitsee suuria jännitteitä ja eturistiriitoja. Toiminnan tavoitteista ja vaikutusten arviointiperusteista tuskin vallitsee silloin selkeä yksimielisyys, joten arviointi voi toimia välineenä saavuttaa yhteisymmärrys toimenpiteiden luonteesta. Konfliktin sävyttämien toimien arvioinnissa tällainen vuorovaikutukseen perustuva arviointi onkin suositeltava vaihtoehto. Arvioinnin valmistelusta ja suorittamisesta pyritään silloin muodostamaan siihen osallistuville osapuolille hyödyllinen prosessi.

### 4.3 Arviointitiedon rooli päätöksenteossa

Samalla kun hyödyntämisen käsite sai laaja-alaisemman merkityksen alettiin myös päätöksenteon todellista luonnetta ymmärtää paremmin. Hyödyntämistutkimuksen kautta on rationalistisen päätöksenteon malli nostettu kyseenalaiseksi myös arvioinnin alueella (van der Knaap 1995, 202). Organisaatiotutkimuksen piirissä rationalistisen mallin pätevyys päätöksenteon luonteen kuvaajana oli osattu kyseenalaistaa jo 1940-luvulta lähtien<sup>2</sup>, mutta vasta 1970-luvulla näiden huomioiden merkitys ymmärrettiin arviointitiedon hyödyntämisen tarkastelussa. Organisaatiotutkimuksen tulosten soveltaminen sekä empiirinen tutkimus arviointien hyödyntämisestä ovat parantaneet ymmärtämystä arviointitiedon asemasta päätöksentekoprosessissa.

Päätöksenteon rationaalinen malli sisältää oletuksen yksittäisestä päätöksentekijästä (tai yhteisestä toimijajoukosta), jolla on hallussaan kaikki välineet ohjata politiikkaa ja jonka tekemien päätösten toimeenpanto toimii täydellisesti (Majone 1989, 15). Päätöksentekijä on aina tunnistettavissa ja se on toimissaan kaikkivoipa. Vaikka tietyt selvärajaiset päätöksentekotilanteet saattavatkin muistuttaa läheisesti tätä ideaalikuva, useimmat päätökset muotoutuvat lukuisten toimijoiden yhteistyön ja konfliktien tuotoksena. Päätöksentekijöiden joukko ei välttämättä ole rajallinen ja määriteltävissä oleva, vaan päätökset syntyvät monitahoisten hallinnollisten prosessien tuloksena (Weiss 1982a).

Toinen rationaalisessa mallissa tehty oletus on, että päätöksenteko yksinkertaistetaan ajallisesti rajatuksi tapahtumaksi. Päätöksenteon pitäminen erillisenä tapahtumana jättää huomiotta päätösten kehittymisen usein pitkällistenkin hallinnollisten prosessien tuotoksena, joihin kytkeytyneet henkilöt eivät edes välttämättä koe osallistuvansa varsinaisesti päätöksentekoon (Weiss 1988, 173). He valmistelevat esityksiä, muotoilevat muistioita, kommentoivat, ehdottavat, keskustelevat, neuvottelevat, eivätkä aina silloin miellä toimivansa päätösten tekijöinä.

---

<sup>2</sup> Organisaatiotutkijat lanseerasivat liudan uusia käsitteitä kuvaamaan päätöksenteon rationaalisesta mallista poikkeavia piirteitä. Näistä keskeisimpiä lienevät Simonin (1945) ”rajoitettu rationaalisuus”, Lindblomin (1959) ”inkrementalismi”, Etzionin (1967) ”mixed-scanning”, sekä Marchin ja Olsenin (1979) ”pätöksenteon roskakorimalli”.

Kolmas epärealistinen oletus rationaalisessa mallissa on, että päätösten katsotaan olevan aina kohdistettuja tiettyyn selkeästi rajattuun tavoitteeseen. Usein tavoitteet ovat kuitenkin häilyviä ja moninaisia (Majone 1989, 178). Eri osapuolten välisen kaupankäynnin tuloksena syntyvä päätös saattaa olla kompromissi, joka ei varsinaisesti vastaa yhdenkään osapuolen suoranaisia tavoitteita. Päätösten aikaansaaminen vaatii usein poliittisista syistä alkuperäisten pyrkimysten vesittämistä (Cook & Shadish 1987, 33). Ja vaikka päätös olisikin suunnattu selkeän tavoitteen saavuttamiseen, joudutaan aina ottamaan huomioon kaikki yhteiskunnallisen toimintaympäristön asettamat rajoitteet ja reunaehdot. Tavoitteiden maksimaaliseen saavuttamiseen päästään vain ääni harvoin ja joudutaan tyytymään ”riittävään” ratkaisuun (Simon 1945). Yhteiskunnallisiin toimenpiteisiin latautuneet odotukset rajoittuvat harvoin ainoastaan niille asetettuihin virallisiin tavoitteisiin; niihin liitetään lukuisia, toisilleen usein ristiriitaisiakin pyrkimyksiä (Palumbo 1987, 20). Toimenpiteitä normittavat päätökset tulisikin käsittää mieluummin eräänlaisina ristiriitaisen odotusten tasapainopisteinä kuin yksittäisen päämäärän saavuttamiseen tähtäävänä maksimointina.

Vaikka joissain tilanteissa päätöksenteko saattaisikin muistuttaa varsin läheisesti rationalistisen mallin ideaalia, useimmat politiikan ja hallinnon piirissä tehtävät päätökset eivät sitä jollain tai useammille edellä mainituilla tavoilla noudata (Weiss 1982a, 25). Syynä tähän ovat sekä poliittis-hallinnollisen järjestelmän että ratkaistavana olevien ongelmien kompleksisuus. Päätöksenteko etenee inkrementalistisesti, pienin askelin. Vaikka rationalistisen mallin pätevyys todellisuuden yleispätevänä kuvaajana olisikin varsin heikko, on toki myönnettävä sen voima normatiivisena ideaalina (Lampinen 1992, 51). Se että byrokraattisten prosessien tosiasiallinen kulku noudattaakin usein varsin toisenlaisia sääntöjä, ei estä rationalistista mallia toimimasta järkevän toiminnan ihanteena ja hyvän virkamiestävän mittapuuna. Sen puutteet täytyy kuitenkin tiedostaa.

Parantunut ymmärrys päätöksenteon luonteesta on asettanut arviointitiedon aseman realistisempiin puitteisiin. Kaksi keskeistä havaintoa on syytä panna merkille. Ensimmäinen huomio on, että arviointi- ja muu tutkimustieto ovat vain yksi mahdollisista tietolähteistä, joihin päätöksentekijät tukeutuvat päätöksissään (Lindblom & Cohen 1979). Sitä ei suinkaan automaattisesti hyväksytä toiminnan pohjaksi, sillä sitä peilataan muiden tietolähteiden kautta saatavaan informaatioon. Vaihtoehtoisia kanavia on lukuisia aina yksilöllisestä tiedonhankin-

nasta organisaation sisällä tehtyihin raportteihin ja selvityksiin. Ja vaikka arviointi olisi tieteellisesti kuinka pätevää tietoa tahansa, sen arvo määräytyy päätöksentekotilanteessa kuitenkin ensisijaisesti muunlaisin kuin tieteellisin perustein. Mikäli arviointitieto ei tue tai saa tuekseen samansuuntaisia näkökantoja, uskomuksia tai vakaumuksia muualta, on varsin epätodennäköistä, että se kykenee vaikuttamaan päätöksentekoon (Wittrock 1991, 347).

Toinen keskeinen havainto on, että tieto on vain yksi mahdollinen ja useissa tilanteissa myös varsin heikko päätöksenteon perusta. Vaihtoehtoisia tapoja ovat mm. pitäytyminen hallinnollisissa rutiineissa ja tavoissa, improvisointi käsittämättömän pohjalta, sopeutuminen ympärillä tehtyihin päätöksiin, menettelyjen kopioiminen aiemmista samankaltaisista tilanteista tai päätöksen syntyminen toisen päätöksen sivutuotteena (Weiss 1982a, 26). Inkrementalistinen päätöksenteko tarkoittaa myös inkrementalistista tiedon hyödyntämistä (Patton 1987, 110). Hallinnolliset prosessit perustuvat pitkälti sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta tapahtuvaan päätöksentekoon, jossa analyttisellä tutkimustiedolla saattaa olla vain vähän merkitystä. Organisaatioissa syntyvä ”pehmeä tieto” on päätöksentekijän kannalta usein relevantimpaa, kuin analyttinen, kova tutkimustieto (Weiss & Bucuvalas 1980, 12).

Lisäksi valta ja intressit määrittävät päätöksentekoa kaikilla poliittis-hallinnollisen järjestelmän tasoilla, myös byrokratian alimmilla portailla (Palumbo 1987). Suuri osa päätöksistä muotoutuu neuvotteluihin, sekä virallisiin että epävirallisiin. Vaikka puoluepoliittiset ristiriidat eivät välittyisikään virkakoneistoon, vallitsee hallinnossa omat intressikonfliktinsa. Hallinnonalat pyrkivät maksimoimaan omaa vaikutusvaltaansa, yksiköt puolustavat reviireitänään organisaatioiden sisällä sekä virkamiehet koettavat edistää omaa uraansa. Omia pyrkimyksiä tukeva tutkimustieto saattaa tarjota tehokkaan aseensa näissä kamppailuissa.

#### 4.4 Arviointi argumentteina

Syventyneet ja laajentuneet käsitykset päätöksenteon luonteesta ovat olleet yksi keskeinen sysäys tieteellisen ajattelutavan muutokselle, jota on kutsuttu policy-tutkimuksen argumentatiiviseksi käännteeksi (Fischer & Forester 1993). Argumentatiivisen näkemyksen ydin on käsitys poliittis-hallinnollisesta päätöksenteosta prosessina, johon osallistuvien osapuolten esittämät näkemykset kilpailevat keskenään argumentteina keskusteluissa ja neuvotteluissa.

Toimijat ovat riippuvaisia toisistaan sekä resurssien, vaikutusvallan että informaation suhteen. Poliittis-hallinnollinen systeemi muodostuu eri kysymysten ympärille kehittyneistä verkostoista ja koalitioista, jotka yhtäältä edistävät kukin omia näkökantojaan, mutta toisaalta ovat riippuvaisia keskinäisestä yhteistyöstä. (Van der Knaap 1995.)

Yhteistyön onnistuminen edellyttää yhtenevän käsityksen sosiaalisesta todellisuudesta. Toimijoilla saattaa olla kuitenkin varsin toisistaan poikkeavat kuvat yhteiskunnallisen todellisuuden rakentumisesta. He käyttävät erilaisia ”raameja” – ammatillisia, tieteenalakohtaisia, ideologisia, organisaatiokohtaisia – jotka muodostavat perustan ajattelulle ja mielekkäälle toiminnalle (Rein & Schön 1993). Koska lähtökohdat ovat erilaisia, yhteistyö voi onnistua vain näkökulmia yhteen sovittavan kommunikation ja argumentoinnin kautta (van der Knaap 1995). Tähän dialogiin arviointi tarjoaa tiedon analyysiin perustuvan välineen.

Rationalistinen malli olettaa, että jos tutkimustietoa on saatavilla, jyrää se aina automaattisesti muut perustelut vähempiarvoisina alleen. Argumentatiivinen näkökulma painottaa sitä vastoin kaikkien perustelun muotojen potentiaalista voimaa. Tutkimustieto ja arvioinnit ovat toki tärkeä argumentoinnin perusta. Ne muodostavat kuitenkin vain yhden mahdollisen tuen väitämille, joka ei välttämättä ole lähtökohtaisesti muita tärkeämpi. Arvioinnin rooli muuttuu tällöin olennaisesti. Se ei ole puolueeton palautekanava eikä liioin pelkkä ideoiden lähde, vaan yksi mahdollinen argumentoinnin ponnistuslauta. Parhaimmillaan se on kuitenkin todisteisiin ja niiden vakuuttavaan analyysiin perustuvien vahvojen argumenttien lähtökohta (van der Knaap 1995).

Arvioinnit saattavat toimia sysäyksenä toiminnalle: päättäjät lukee arviointiraportin ja löytää sieltä havaintoja epäkohdista, jotka vaativat tämän mielestä parannusta. Hän alkaa toimia tilannetta korjaavien toimenpiteiden puolesta. Arviointeja voidaan hyödyntää argumentoinnissa kuitenkin myös toisin päin – päätöksentekijä saattaa löytää arviointiraportista vahvistuksen ja perustelun aiemmalle toiminnalleen ja argumentoida omien toimiansa legitimoimiseksi. Mahdollisuus tällaiseen arviointitiedon legitimoivaan käyttöön on tiedostettu jo pitkään, mutta useimmiten se on nähty negatiivisena tiedon hyödyntämisen piirteenä. Giandomenico Majone (1996, 1989) on voimallisesti puolustanut tutkimustiedon legitimoivan käytön merkitystä politiikassa ja hallinnossa. Hänen mukaansa tutkimus saattaa usein tarjota mielekkään tavan määritellä aiemmin hahmottomaan muotoon jääneiden päätösten tai toimenpiteiden merkitys-

tä. Se saattaa tarjota uuden tavan järkeistää aiempaa toimintaa. Tiedolla on siten tärkeä rooli sekä uuden toiminnan käynnistäjänä että vanhan rationalisoijana.

Päätöksenteon luonnetta koskevien kypsempien näkemysten lisäksi argumentatiivisen näkökulman kehitykseen on vaikuttanut voimistunut vakaumus kaiken tieteellisen tutkimuksen mahdottomuudesta tuottaa puolueetonta tietoa. Tutkimuksessa joudutaan aina tekemään heti alkumetreistä lähtien arvovalintoja, jotka vaikuttavat tiedon luonteeseen. Kaikki tieto on tässä suhteessa luonteeltaan enemmän tai vähemmän sosiaalisesti rakentunutta ja neuvoteltua (Lampinen 1992, 23). Samalla formaalis-analyttisten menetelmien puutteet on tiedostettu. Ne perustuvat lähtökohdiltaan jo tietyille implisiittisille arvovalinnoille, joten täysin arvopaata ja puolueetonta tietoa ne eivät pysty tuottamaan (Dryzek 1993, 221).

Jos arvioinnit ovat ainoastaan yksi argumentoinnin perusta kaikkien muiden joukossa, eikä lähtökohtaisesti muita vaikutusvaltaisempi, joudutaanko silloin luopumaan koko rationaalisuuden ajatuksesta? Onko päätöksenteko silloin vain retorisen taidokkuuden mitteloä? John Dryzek (1993) toteaa, ettei argumentatiivinen näkökulma päätöksentekoon suinkaan edellytä rationaalisuuden hylkäämistä ja vajoamista relativismiin, vaan ainoastaan entistä vahvempia vaatimuksia hyvälle argumentille. Pelkkä tieteellinen menetelmä tai akateeminen auktoriteetti ei riitä, vaan arvioinnin tarjoamien argumenttien tulee perustua realistiseen kuvaan tutkimuskohteesta sekä nöyrään käsitykseen arviointien mahdollisuuksista tuottaa relevanttia tietoa. Parhaimmillaan arviointi voi myötävaikuttaa laadukkaan keskustelun syntyyn tarjoamalla metodologisesti vahvoja ja käytännön kannalta relevantteja argumentteja (Majone 1989).

Objektiivisuuden ja puolueettomuuden ideaalista ei arvioinnin osalta ole silti syytä luopua, sillä arvioinnilla on funktioita, joihin nämä tavoitteet keskeisesti kuuluvat. Arviointeja tekevien ja teettävien instituutioiden yksi tehtävistä on varmistaa, että julkiset varat ovat legitiimissä käytössä (van der Knaap 1995, 206). Tämä vaatii viimeiseen asti pyrkimystä objektiivisyyteen. Samalla tulee kuitenkin tiedostaa objektiivisuuden tavoitteen rajoitteet. Arvioijan kannalta keskeiseksi valinnaksi muodostuu, tulisiko arvioijan itsensä osallistua avoimesti argumentointiprosessiin puhuen joidenkin vaihtoehtojen puolesta, vai pitää kiinni puolueettoman neuvonantajan roolista (mt., 206–207). Kysymykseen ei liene olemassa yksiselitteistä vastausta, vaan se joudutaan tilannekohtaisesti päättämään arviointitehtävän mukaan.

## 4.5 Arviointi ja oppiminen

Politiikan ja hallinnon oppimiskykyyn on kiinnitetty paljon huomiota. Taustalla on näkemys poliittis-hallinnollisten järjestelmien vajavaisesta kyvystä oppia toiminnastaan ja kerätä relevanttia tiedollista pääomaa. Viime aikoina myös arvioinneilla on nähty olevan tärkeä rooli oppimisen lisääjinä (Brown & Wildawsky 1984, Hellstern 1991, Leeuw ym. 1994, Forss ym. 1994, van der Knaap 1995). Arvioinnin tulisi muodostaa väline, joka auttaa keräämään ja varastoimaan kokemuksia toimivista tavoista saavuttaa yhteiskunnallisia tavoitteita.

Arvioinnin roolina on pidetty yleensä täsmällisen tietopohjan tarjoamista päätöksenteolle. Oppimisen näkökulma sitä vastoin korostaa, etteivät yhteiskunnallisten toimenpiteiden toteuttajat suinkaan hanki jokaista päätöksentekotilannetta varten aina uutta informaatiota, vaan päätöksenteko perustuu suurelta osin aiempiin kokemuksiin, muilta omaksuttuihin soveltamiskelpoisiin kokemuksiin sekä hallinnollisiin rutiineihin (Levitt & March 1988). Kaikkea toiminnalle tarpeellista tietoa ei ole järkevää eikä mahdollista ryhtyä hakemaan jokaisessa tilanteessa uudestaan; keskeisempää olisi kyetä oppimaan aiemmista kokemuksista ja hyödyntää opittua tulevilla yhteyksissä.

Tavallisin organisaatioiden tapa oppia lienee kerätä yrityksen ja erehdyksen kautta kokemuksia toimivista tavoista saavuttaa haluttuja tavoitteita (Levitt & March 1988). Kokeilujen – jollaisina yhteiskunnalliset toimenpiteet voidaan nähdä (Campbell 1969) – tulokset ja vaikutukset ovat kuitenkin yleensä niin kompleksisia kokonaisuuksia, etteivät niiden vaikutukset ole helposti havaittavissa. Tarvitaan systemaattisempaa lähestymistapaa niiden tarkkailuun ja analysointiin. Arvioinneille on enenevässä määrin annettu tehtäväksi täyttää tämä oppimisprosessin puuttuva linkki, jolloin päättäjät voisivat reagoida oikein toimintansa tuloksiin eli erehdyksiin ja onnistumisiin.

Van der Knaap (1995) on erottanut kolme oppimiseen liittyvää näkökulmaa. Ensimmäinen on systeemioppimisen näkökulma, joka perustuu systeemiteoreettiseen ajatteluun. Organisaatiot sekä hallintokoneistot voidaan nähdä järjestelminä, jotka pystyvät toiminnan tuloksista saatavan palautteen perusteella korjaamaan toiminnassaan esiintyviä virheitä. Virheiden korjaaminen voi tapahtua sekä mukautumisena muuttuviin olosuhteisiin että parempana päämäärien



saavuttamisena. Tällainen palautteen avulla tapahtuva itseohjautuva toiminnan tarkistaminen osoittaa järjestelmän tasolla tapahtuvaa oppimista. (Mt., 193.)

Organisaatioiden tarkasteleminen järjestelminä tarjoaa hyödyllisen näkökulman oppimiseen palautteen avulla tapahtuvana itseohjautuvuutena sekä olosuhteisiin mukautumisena. Se jättää kuitenkin huomiotta inhimillisen aspektin: hallinto ja politiikka ovat luonteeltaan viime kädessä aina niissä toimivien ihmisten ohjaamia (mt. 194). Tämä on toisen oppimisnäkökulman, kognitiivisen oppimisen lähtökohta. Oppimisen ydin liittyy siinä yksilöiden tietämyksen muutokseen ja sitä kautta toiminnan muutokseen. Palaute kollektiivisen toiminnan tuloksista ei ole mekanistinen. Sen merkitys täytyy tulkita, jotta se voisi palvella toiminnan pohjana.

Oppiminen kognitiivisesta näkökulmasta merkitsee yksilön tietämyksen muuttumista. Tarkemmin ilmaistuna sen voidaan sanoa olevan ihmisten tiedollisten rakenteiden kehittymistä sekä tarkentamista (Forss ym. 1994). Tiedolliset rakenteet tarjoavat kehyksen, johon uusi informaatio sovitetaan. Ne luovat taustan maailman hahmottamiseen ja antavat pohjan toiminnan mielekkyydelle sekä johdonmukaisuudelle. Kognitiivinen näkökulma oppimiseen on välttämätön, sillä vain sen kautta avautuu mahdollisuus nähdä tiedon soveltamisen harkinnanvaraisuus. Tiedolliset rakenteet toimivat tarkastelun ”silmälaseina”, joiden kautta arvioidaan tiedon todenmukaisuutta ja käyttökelpoisuutta. Tämä reflektio suhteessa tiedollisiin rakenteisiin antaa mahdollisuuden valita tarjolla olevasta informaatiosta pätevät osat ja hylkäämään epäpätevät. Tämä hylkäämisen ja hyväksymisen dialektiikka puolestaan avaa mahdollisuuden oppimiseen.

Myös arvioinnin tarjoama palautetieto alistetaan harkintaan ja arvosteluun ennen sen hyväksymistä tiedollisen rakenteen osaksi. Sille tehdään sekä ”totuustesti” että ”hyödyllisyystesti” (Weiss & Bucuvalas 1980, 106). Totuustestin avulla päättäjät arvioi palautteen luotettavuutta vertaamalla sitä kokemukseensa, tietoonsa ja arvoihinsa. Hän saattaa arvioida sitä jopa tieteellisin kriteerein. Hyödyllisyystestissä päättäjät puolestaan kysyy, avaako arviointi uusia näkökulmia ongelmien hahmottamiseen ja antaako se tietoa toiminnan suuntaamiseen. Arvioinnin tuottama palaute päämäärien ja tulosten välillä ei siis johda toimintaan suinkaan automaattisesti, vaan vasta läpäistyään kognitiivisen ”suodattimen”.

Kolmas näkökulma oppimiseen painottaa sosiaalista kontekstia. Ihmisten tiedolliset rakenteet syntyvät ja kehittyvät sosiaalisissa prosesseissa, joissa heidän näkemyksensä yhteiskunnasta ja koko sosiaalisesta todellisuudesta rakentuvat (van der Knaap 1995, 196). Näiden rakenteiden muuttuminen tapahtuu pitkälti keskustelun ja kollektiivisen toiminnan myötä. Vuorovaikutuksen sekä kommunikaation seurauksena ihmiset rakentavat sosiaaliset todellisuutensa, jotka ovat enemmän tai vähemmän jaettuina. (Mt., 197.)

Sosiaalista ulottuvuutta korostavan näkemyksen mukaan oppiminen ei ole sidottu pelkästään eksplisiittiseen tietoon ja päätöksentekoon, vaan se voi syntyä myös muunlaisten toimintamuotojen myötä (Rist 1994, 192). Arviointien osalta on tärkeää huomata, että osallistuminen tiedon tuottamiseen on keskeinen tapa oppia. (Forss ym. 1994). Monet arviointiprosessiin osallistuneet ihmiset ovat kokeneet suurimpana antina juuri prosessiin osallistumisen, eivätkä varsinaisia arvioinnin tuloksia (Patton 1998). Toiminnan perusteiden jäsentely arvioinnin edellyttämän analyyttisen ajattelutavan avulla saattaa parantaa ymmärrystä ohjelman tavoitteista, toimintalogiikasta ja toivotuista vaikutuksista. Tämä voi tarjota kertakäyttöisten tiedonsovellusten sijaan pitkäkestoisempia vaikutuksia toimintaa ohjaavien ihmisten ajattelussa ja taidoissa. Oppimisen perimmäiseksi tavoitteeksi tulisikin asettaa ”oppimaan oppiminen” (Argyris & Schön 1978).

Eräissä arvioinnin lähestymistavoissa (esim. Guba & Lincoln 1989) pyritäänkin itse arviointiprosessista muodostamaan arvioinnin keskeinen osa kytkemällä kaikki toimijat sekä toimenpiteiden vaikutusten piirissä olevat tahot mukaan arviointiprosessiin. Tavoitteena on luoda osapuolten välisiin neuvotteluihin perustuva kollektiivinen oppimisprosessi, jossa pyritään yhteisymmärrykseen arvioitavien toimenpiteiden perusteista. Neuvotteluprosessin luominen on tarpeellista etenkin tilanteissa, joissa toiminnan tavoitteet ovat epäselviä, toteuttavia osapuolia on useita tai vaikutusten kohderyhmän kuuleminen on ensiarvoisen tärkeää.

Oppimisen näkökulma tarjoaa kapeaa tiedon käyttöä laajemman perspektiivin arviointien hyödyntämiseen. Se korostaa kokemusvarannon keräämistä sekä yksilöiden muistiin että organisaatioiden ”kollektiiviseen muistiin” kertaluonteisen käytön sijaan. Jotta arviointien merkitys poliittis-hallinnollisissa oppimisprosesseissa kyettäisiin hahmottamaan koko laajuudessaan, olisi tarkasteluun pystyttävä kytkemään kaikki kolme oppimisen näkökulmaa.

Kaikki neljä edellä esiteltyä näkökulmaa – arviointi palautteena, ideoina, argumentteina sekä oppimisena – on pyritty ottamaan huomioon muotoiltaessa tutkimuksen viitekehystä, joka esiteltiin luvussa 3.3. Tämä tarjoaa toivottavasti mahdollisuuden arviointien hyödyntämisen mahdollisimman joustavaan ja laaja-alaiseen tarkasteluun, jolloin kaikki tiedon hyödyntämisen ulottuvuudet – välineellinen, käsitteellinen ja legitimoiva hyödyntäminen, arviointiprosessin hyödyllisyys sekä kollektiivinen oppiminen – tulevat huomioon otetuiksi.

## 5 PÄÄTÖKSENTEKO, TOIMEENPANO JA ARVIOINTI EU:N RAKENNERAHOITUKSESSA

Vuoden 1988 rakennerahastouudistuksessa sovittiin neljästä rahoitusta koskevasta perusperiaatteesta: keskittämisestä, täydentävyydestä, ohjelmapainotteisuudesta ja kumppanuudesta (Euroopan komission Suomen edustusto 1997). Nämä periaatteet luovat perustan koko rahoituksen organisoinnille.

Keskittämisen (concentration) periaatteen pohjalta ennen kovin hajanaisena ollut rakennerahoitus koottiin viideksi tavoiteohjelmaksi. Kunkin ohjelman tarkoitus on edistää rakennerahoituksen keinoin tiettyä sille määriteltyä tavoitetta. Kutakin tavoiteohjelmaa voidaan rahoittaa vain määrättyistä rakennerahastoista (Taulukko 2). Näihin viiteen tavoitteeseen lisättiin Suomen ja Ruotsin jäsenyyden myötä vuonna 1995 kuudes, erittäin harvaanasuttujen alueitten kehittämisen tavoite. Tavoitteet 1, 2, 5b ja 6 ovat alueellisia, eli ne koskevat tiettyjä mitattavat kriteerit täyttäviä alueita. Tavoitteet 3, 4 ja 5a ovat puolestaan horisontaalisia, joten niitä toteutetaan jäsenmaiden kaikilla alueilla.

Tavoitteet eivät kuitenkaan ole pelkkiä toiminnan päämääriä, vaan ne toimivat samalla rahoituksen organisoinnin perustana. Rakennerahoitusta myönnetään neljästä rahastosta: Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahastosta (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (EMOTR) sekä Kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineestä (KOR). Yksittäistä tavoiteohjelmaa voidaan toteuttaa useiden rahastojen varoista (Taulukko 2), joten käytännön tasolla tavoiteohjelmat toimivat rahoituksen organisoinnin perusyksikköinä. Tämän vuoksi puhutaankin usein ”kakkostuesta”, ”5b-tuesta” jne. Seuraavassa rakennerahoitusjärjestelmän kuvauksessa keskitytään ensisijaisesti tarkastelemaan järjestelmää alueellisten tavoitteiden osalta, sillä tutkimuksen kohteena ovat nimenomaan alueelliset tavoitteet 2 ja 6. Valtakunnallisilla ohjelmilla (3, 4 ja 5a) on näistä jonkin verran poikkeava hallintojärjestelmä.

**Taulukko 2. Rakennerrahasto-ohjelmat Suomessa.**

<b>Ohjelma</b>	<b>Rakennerrahastot</b>	<b>Vastuuministeriö Suomessa</b>
Tavoite 2	EAKR, ESR	Sisäasiainministeriö
Tavoite 3	ESR	Työministeriö
Tavoite 4	ESR	Työministeriö
Tavoite 5a	EMOTR, KOR	Maa- ja metsätalousministeriö
Tavoite 5b	EMOTR	Sisäasiainministeriö
Tavoite 6	EAKR, ESR, EMOTR, KOR	Sisäasiainministeriö

Lisäysohjeen (additionality) mukaan EU:n rakennerrahoituksen tulisi täydentää kansallista aluetukea, ei korvata sitä. Näin ollen eurooppalaista rahoitusta vastaan tulee aina pystyä osoittamaan tietty määrä kansallista – sekä julkista että yksityistä – rahoitusta (ns. kansallista vastinrahoitusta), jonka useimmissa tapauksissa tulisi muodostaa yli puolet koko rahoituksen kokonaismäärästä. Täydentävyysohjeella on pyritty estämään, ettei unionin tukea käytettäisi kansallisen aluetuen korvaajana, vaan se muodostaisi kaikissa tapauksissa eurooppalaisen lisän kansalliseen rahoitukseen. Tavoitteena on myös, ettei kansallinen rahoitus vähenisi EU:n rahoituksen myötä. Esim. tavoite 6 -ohjelman EU-rahoitus ohjelmakaudella 1995–1999 on n. 2,7 miljardia markkaa, mutta kansallinen vastinraha sekä yksityinen rahoitus yhteenlaskettuna nousee kokonaismäärä n. 7,7 miljardiin markkaan. Koska EU:n komission kautta myönnettävä rahoitus vaatii suuren kansallisen vastinrahan, jota toteutetaan komission kriteerien mukaan, toteutetaan koko suomalaista rakennepolitiikkaa pitkälti eurooppalaisten kriteerien mukaan.

Kumppanuusperiaate (partnership) puolestaan säätelee rahoituksen toteutusta. Sen mukaan ohjelmat tulee toteuttaa yhteistyössä Euroopan komission, kansallisten, alueellisten sekä paikallisten viranomaisten välillä. Suomessa kuten useimmissa muissakin jäsenmaissa merkitsee tämä radikaalisti uudenlaista toimintatapaa. Rakennerrahoituksesta on kehittynyt monella tasolla etenevä prosessi, jossa kullakin tasolla ja toimijalla on tietty autonomiansa, mutta jonka leimaa-antava piirre on toimijoiden välinen kiinteä yhteistyö. Sitä pidetäänkin esimerkkinä uudenlaisen monitasoisen hallintorakenteen kehittymisestä Euroopan unionin piirissä. Ohjel-

mia valmistellaan ja toteutetaan eurooppalaisten, kansallisten sekä alueellisten toimijoiden yhteistyönä (Marks 1993, Marks ym. 1996, Hooghe 1996, 1995). Kansallinen autonomia on hajonnut sekä ylöspäin ylikansalliselle unionitason auktoriteetille että alaspäin alueellisille toimijoille. Koska kukin taso on muodollisesti autonominen, ei keskeisin koordinaation muoto ole hierarkia, vaan neuvottelemisen (Lang ym. 1998, 14). Eri tasot toimivat silloin toisiaan tasapainottavina voimina (Monnier 1997, 111). Tämä tarjoaa periaatteessa hyvän maaperän innovaatioiden kehittymiselle (Lang ym. 1998, 26).

Viimeinen vuoden 1988 rakennerahastouudistuksessa sovitusta periaatteista on ohjelmajainnotteisuus (programming), jonka mukaan rahoitus organisoidaan monivuotiseksi ohjelmiksi. Ennen vuoden 1988 uudistusta rahoitusta oli jaettu kansallisten kiintiöiden mukaan, jolloin jäsenmaiden hallitukset rahoittivat omia monenkirjavia projektejaan Euroopan yhteisöjen budjetista saaduilla varoilla (Allen 1996, 222). Mahdollisuudet rahoituksen tulosten kokonaisarviointiin olivat varsin vähäiset, eikä komissio kyennyt juurikaan kontrolloimaan rahoituksen käyttöä. Uudistuksen myötä rakennerahoitusta on toteutettu useampia vuosia kestävinä ohjelmallisina kokonaisuuksina, tavoiteohjelminä, joiden ohjauksessa komissiolla on merkittävä rooli (mt., 227). Ensimmäinen uuden periaatteen mukainen ohjelmakausi toteutettiin vuosina 1989–1993. Nyt toteutetaan toista monivuotista ohjelmakautta 1994–1999, johon uudet jäsenmaat liittyivät vuonna 1995. Kolmas ohjelmamuodossa toteutettava rakennerahastokausi käynnistyy vuonna 2000.

Jokainen rakennerahoitusta koskeva ohjelmakausi vaatii uuden unionitasoisen lainsäädäntöpohjan, jossa sovitaan aluejaoista, ohjelmien sisällöistä, rahoitusosuuksista jäsenmaille sekä rahoituksen toimeenpanoon liittyvistä seikoista. Komissio tekee näistä asetuksista esitykset ministerineuvostolle, joka päättää niiden lopullisesta muodosta. Näitä rakennerahoituksen lainsäädäntöpohjan tarkistuksia eli ns. rakennerahastouudistuksia on tapahtunut kolme, vuosina 1988, 1993 sekä 1999, ja jokaisessa on samalla myös muutettu rahoitusjärjestelmää.

## 5.1 Ohjelmien toteutus kumppanuudessa

Kumppanuus ja ohjelmajainnotteisuus ovat arviointien hyödyllisyyden tarkastelun kannalta keskeisimmät periaatteet, sillä ne määrittävät olennaisella tavalla arviointityön toimintaympä-

ristöä. Suomalaiseen aluepolitiikkaan ohjelmapainotteisuuden periaate liitettiin vuoden 1994 aluekehityslaisissa, joka oli valmisteltu silmällä pitäen Suomen liittymistä Euroopan unioniin. Lainsäädännölliset edellytykset EU:n rakennerahoituksen kytkemiseksi suomalaiseen aluepolitiikkaan olivat siten olemassa jäsenyyden alkaessa vuonna 1995. Uusi rakennerahastokausi Euroopan unionissa oli käynnistynyt juuri edellisenä vuonna, joten uudet jäsenmaat joutuivat ajolähtötilanteeseen: ohjelmaehdotukset jouduttiin laatimaan kovalla kiireellä ja rahoitus jouduttiin käynnistämään toiminnan rakenteiden pystytyksen ollessa vielä kesken.

Kumppanuusperiaate ilmenee kaikissa ohjelmatyön vaiheissa: ohjelmien valmistelussa, toimeenpanossa sekä seurannassa ja arvioinnissa. Uuden aluekehityslain mukaisesti maakuntien liitot valmistelivat esityksensä kauden 1994–1999 rakennerahoitusohjelmiksi osana maakunnallisia kehityssuunnitelmiaan (Malinen 1998, 48). Nämä alueelliset ohjelmaesitykset koottiin ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton edustajista koostuvissa työryhmissä yhtenäisiksi kansallisiksi ohjelmaesityksiksi, jotka esitettiin Euroopan komissiolle hyväksyttäväksi. Komissiossa ne joutuivat edelleen melko pitkälliseen valmisteluprosessiin, jonka aikana komission pääosastot kävivät neuvotteluja asianosaisten Suomen viranomaisten kanssa (Pirkola 1998, 32). Lopulliset tavoitteita 2 ja 6 koskevat ohjelma-asiakirjat allekirjoitettiin heinäkuussa 1995 komission ja Suomen hallituksen välillä käytyjen lopullisten neuvottelujen jälkeen. Täysimittaiseen hankkeiden toteuttamiseen päästiin vasta käytännössä vuoden 1996 alussa, vuosi ohjelmakauden alkamisen jälkeen.

Suomen tavoite 2 ja 6 -ohjelmat ovat molemmat alueellisia, eli niitä toteutetaan maakunnittain. Rahoitusosuuksiltaan ne ovat Suomessa kaudella 1995–1999 toteutettavista EU:n tavoiteohjelmista kaksi suurinta. Tavoite 2 -ohjelmalla pyritään kehittämään taantuvia teollisuusalueita kahdeksan maakunnan alueella.<sup>3</sup> Ohjelma on jaettu kolmeen toimintalinjaan, jotka jakaantuvat edelleen toimenpidekokonaisuuksiin. Ensimmäisessä toimintalinjassa pääpaino on yritystoiminnan kehittämishankkeissa. Erityisesti on pyritty panostamaan pienten ja keskiuurten yritysten perustamisen aktivointiin sekä toimivien yritysten toiminnan kehittämiseen. Toisessa toimintalinjassa rahoitetaan etupäässä ensimmäistä toimintalinjaa tukevia kou-

---

<sup>3</sup> Tavoite 2 -ohjelma-alueet ovat Vakka-Suomi (Uudenkaupungin seutu), Satakunta (Porin ja Rauman seutu), Päijät-Häme (Lahden seutu), Itä-Uusimaa (Loviisan seutu), Kymenlaakso (Kotkan ja Haminan seutu), Etelä-Karjala (Lappeenrannan seutu), Keski-Suomi (Jyväskylän seutu) ja Keski-Pohjanmaa (Kokkolan seutu).

lutus- ja tutkimushankkeita: yhteistyön lisäämistä, innovaatioita, tietoverkkojen ja ympäristö-tekniikan kehittämistä, teknologiayhteistyötä, sekä työvoiman osaamisen parantamista. Kolmannen toimintalinjan tavoitteet ovat yleishyödyllisempiä kuin yrityselämälle kohdistetut toimintalinjat 1 ja 2; pääpainoina on liikenneyhteyksien, paikallisen infrastruktuurin, matkailun ja ympäristönsuojelun kehittäminen. Kaikilla toimenpiteillä pyritään kuitenkin viime kädessä luomaan uusia työpaikkoja tavoite 2 -alueille. Muista ohjelmista poiketen tavoitetta 2 toteutetaan kahtena lyhyempänä ohjelmapätkänä, joista ensimmäinen oli kaksivuotinen (1995–1996) ja jälkimmäinen kolmen vuoden mittainen (1997–1999).

Tavoite 6 -ohjelma on laajin ja rahoitusosuudeltaan suurin Suomen rakennerahasto-ohjelmista. Se räätälöitiin Suomen ja Ruotsin harvaanasuttujen seutujen erikoistarpeisiin jäsenyysneuvottelujen yhteydessä. Ohjelmaa toteutetaan kahdeksan maakunnan alueella.<sup>4</sup> Kuutosohjelma on jaettu kolmeen toimintalinjaan, joista ensimmäisessä pyritään yritystoiminnan vahvistamiseen uusia yrityksiä luomalla sekä tukemalla toimivien yritysten kilpailukykyä. Toisessa toimintalinjassa keskitytään ensimmäistä toimintalinjaa tukeviin koulutushankkeisiin. Kolmas toimintalinja sisältää maaseutuelinkeinojen sekä maaseudun kehittämistoimet, joihin sisältyy myös ns. epäsuotuisten alueiden tuki (LFA-tuki). Kuutosohjelman erikoisuus on, että siihen on sisällytetty valtakunnallisten tavoitteiden 3, 4, ja 5a toimenpiteet, joita muualla maassa toteutetaan itsenäisinä ohjelminaan. Tällä on pyritty luomaan integroitu ohjelmakokonaisuuksia pohjoisille harvaanasutuille seuduille.

## 5.2 Toimeenpanojärjestelmä

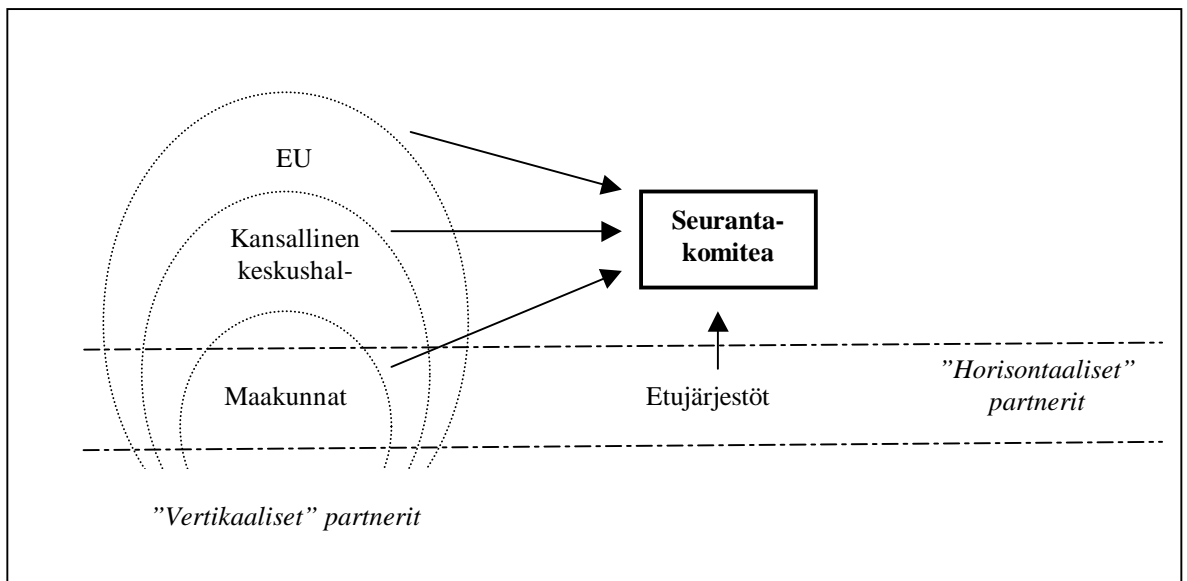
Alueellisten tavoiteohjelmien toimeenpanojärjestelmä on äärimmäisen monimutkainen. Kumppanuusperiaatteen mukaisesti toteutukseen osallistuu suuri määrä toimijoita eri hallinnon tasoilta. Eurooppalaisen kielenkäytön mukaan voidaan puhua vertikaalisista ja horisontaalisista partnereista (kuva 5) (Monnier 1997). Vertikaaliset partnerit ovat eri hallinnon tasoilla ohjelmia hoitavia viranomaisia. Eurooppalaisella tasolla ohjelmista vastaavat Euroopan unionin instituutiot (lähinnä komissio), Suomen kansallisella tasolla lukuisat ministeriöt ja alueellisella tasolla maakuntien liitot sekä valtion aluehallintoviranomaiset. Nämä kolme vi-

<sup>4</sup> Tavoite 6 -ohjelmaa toteutetaan Lapin, Kainuun, Savon, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Keski-Pohjanmaan sekä Pohjois-Pohjanmaan maakuntien alueella.



ranomaistason muodostavat monitasoisen hallinnon rungon. Lisäksi ohjelmien toteutukseen osallistuvat horisontaaliset kumppanit eli sosiaalipartnerit, joihin Suomessa kuuluu mm. työmarkkina-, liike-elämän ja kunnallisanalan järjestöjä sekä yksityisen sektorin edustajia. Ne pääsevät osallistumaan päätöksentekoon sekä kansallisen että alueellisen tason työskentelyssä. Ottamalla alueet ja etujärjestöt mukaan rakennerahoituksen valmisteluun ja toteutukseen on ohjelmatyöskentelyyn pyritty saamaan laaja näkemysten kirjo eri yhteiskunnan sektoreilta sekä varmistamaan rahoitusohjelmien legitimitetti ruohonjuuritasolla.

**Kuva 5.** Rakennerahoituksen toimeenpanon osapuolet (Monnier 1997)



Nämä toimijat kokoontuvat kahdenlaisissa yhteistyöelimissä: ohjelmien seurantakomiteoissa sekä maakuntien yhteistyöryhmissä. Ohjelmakohtaiset seurantakomiteat ovat vastuussa ohjelmien toteuttamisen seurannasta ja arvioinnista. Niiden tehtävänä on erityisesti hyväksyä hankkeiden valintakriteerit, huolehtia seurannan toimivuudesta, määrittellä seurannan indikaattorit sekä valvoa ja ohjata arviointityötä. Lisäksi seurantakomiteat voivat esittää muutoksia ohjelmiin, vaikkakin näiden muutosten lopullinen hyväksyminen tapahtuu komissiossa. Kuluvalla kaudella eräs seurantakomiteoiden keskeisimmistä tehtävistä on ollut seurantajärjestelmien pystyttämisen huolehtiminen sekä hankkeiden valintakriteerien ja seurantaindikaattorien määrittelyminen (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997).

Alueellisten ohjelmien (tavoitteet 2, 5b ja 6) seurantakomiteoissa ovat edustettuina komission rakennerahastoista vastaavat pääosastot, Euroopan investointipankki, kansallinen keskushal-

linto eli ohjelmien toteutukseen osallistuvat ministeriöt, maakuntien liitot, joiden alueilla ohjelmia toteutetaan sekä joukko etujärjestöjä sosiaalipartnereina. Seurantakomiteat ovat siten varsin laajan edustuksen pohjalta muodostettu yhteistyöelin. Tavoite 2 ja 6 -ohjelmien seurantakomiteoissa on kummassakin noin 30 edustajaa. Lisäksi kokouksiin osallistuu komitean asioita valmisteleva sihteeristö sekä mahdollisesti kutsuttuja asiantuntijoita. Seurantakomitean kokouksia pidetään tavallisesti kaksi kertaa vuodessa, yleensä parin päivän mittaisina.

Maakunnan yhteistyöryhmät ovat seurantakomitean kaltaisia yhteistyöelimiä, jotka työskentelevät maakunnan tasolla. Ne vastaavat kaikista alueillaan toteutettavista rakenerahoitusohjelmista. Yhteistyöryhmien tärkeimpiä tehtäviä on suunnitella ohjelmien toimeenpano sekä käsitellä kaikki rahoitushakemukset. Ne päättävät EU:n rahoituksen myöntämisestä hankkeelle tai sen hylkäämisestä.<sup>5</sup> Lopulliset rahoituspäätökset tehdään kuitenkin pääosin valtionhallinnossa, sillä hankkeelle lisäysperiaatteen mukaan järjestettävästä kansallisesta vastinrahoituksesta tehdään päätös kansallisessa sektorihallinnossa. Pääosin tämä tapahtuu aluehallinnon viranomaisten toimesta työ- ja elinkeinokeskuksissa (TE-keskuksissa). Maakunnan liitot saavat itse päättää vain pienestä rahoitusosasta, joka kulkee maakunnan kehittämisrahan nimellä. Maakunnan yhteistyöryhmän puheenjohtajana toimii maakuntajohtaja maakunnan liitosta ja jäsenenä ovat valtion aluehallintoviranomaisten edustajat sekä sosiaalipartnerit. Sosiaalipartnereiksi maakunnan yhteistyöryhmiin on kutsuttu varsin laaja-alaisesti erilaisia alueellisten intressiryhmien sekä yrityselämän edustajia.

Ohjelmakohtaiset seurantakomiteat sekä maakuntakohtaiset yhteistyöryhmät ovat ainoat toimivaltaa koskevat hallinnolliset järjestelyt, mitä EU ja ohjelma-asiakirjat edellyttävät rahoituksen toimeenpanojärjestelmältä. Muilta osin hallintojärjestelmästä päätetään kansallisesti. Suomen valmistellessa liittymistään Euroopan unioniin tehtiin valtioneuvostossa päätös, jonka mukaan rahoitus kanavoidaan kansallisten ministeriöiden kautta olemassa olevan aluepoliittisen työnjaon mukaisesti (VnP 27.5.1994). Siinä sovittiin, että vastuu Euroopan aluekehitysrahastosta annetaan sisäasiainministeriölle, Euroopan sosiaalirahastosta työministeriölle ja Euroopan maatalousrahastosta sekä Kalatalouden ohjausinstrumentista maa- ja metsätalous-

---

<sup>5</sup> Suurin osa maakuntien yhteistyöryhmistä on delegoinut rahoitushankkeiden käsittelyn asettamalleen työjao-  
ostolle. Lisäksi yritystukihankkeet käsitellään erillisessä yritystukityöryhmässä, joka koostuu pelkästään valti-  
on aluehallinnon edustajista.

ministeriölle. Näille ns. rahastovastuuministeriöille lankeaa vastuu rahoituksen budjetoinnista sekä etenkin kansallisen vastinrahoituksen organisoinnista. Rahastovastuuministeriöiden kautta rahoitus kanavoidaan toimenpiteitä rahoittaville kahdeksalle ministeriöille.

### 5.3 Arviointi osana ohjelmasykliä

Aluepolitiikan järjestäminen ohjelmapainotteisesti oli EU-jäsenyyden myötä Suomeen tullut uutuus. Sen mukana seurannut systemaattinen arviointi oli niinkään täysin uudenlainen väline suomalaisessa aluepolitiikassa (Eskelinen ym. 1997, 168). Kokemusta rakennepoliittisten toimien arvioinneista oli varsin vähän EU-jäsenyyden alkaessa. Kaiken kaikkiaan arviointikulttuuri on Suomessa ollut kansainvälisesti melko kehittymätön (Centre for European Evaluation Expertise 1998, 17). Arviointien systemaattinen hyödyntäminen hallinnollisen ohjauksen välineenä on keskittynyt lähinnä ulkoministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille (Harrinvirta ym. 1998). Toisaalta Suomessa on kuitenkin Euroopan pisin kokemus suoritusperusteisesta toiminnan seurannasta ja budjetoinnista tulohajauksen muodossa (Lang ym. 1998, 19). Tämä on saattanut tasoittaa maaperää arviointien kytkemiselle mukaan suomalaisen aluepolitiikan ohjaukseen.

Ohjelmapainotteisuuden keskeisenä tavoitteena on ollut parantaa rahoituksen strategista ohjausta luomalla ohjelmasykli, jonka jokaisessa vaiheessa on mahdollisuus saatujen kokemusten kautta parantaa rahoituksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Keskeisimmäksi palautekanavaksi luotiin vuoden 1988 uudistuksessa systemaattisen arvioinnin järjestelmä. Jokainen ohjelma tuli alistaa ennen toteutustaan ennakoarviointiin (*ex ante*) sekä toteutuksen jälkeen vaikuttavuutta mittaavaan jälkiarviointiin (*ex post*). Arvioinnin roolia lujitettiin edelleen vuoden 1993 uudistuksessa. Rakennerahoitusta koskevissa uusissa neuvoston asetuksissa täsmennettiin kolmiportaisesta arviointijärjestelmästä, jossa jokainen ohjelma arvioidaan paitsi ennen toteutusta (*ex ante appraisal*) ja toteutuksen jälkeen (*ex post evaluation*), myös toimeenpanoprosessin aikana (väliarviointi eli *intermediate evaluation*) osana ohjelman seurantajärjestelmää (*monitoring*). Näin luotiin ohjelmaprosessi, jonka jokaisessa keskeisessä vaiheessa päätöksenteon tukena tulisi olla arviointien tuottamaa tietoa: ohjelman muotoiluvaiheessa

suoritetaan ennakoarviointi, toimeenpanovaiheessa väliarviointi ja vastuullisuusvaiheessa ohjelmien päätyttyä jälkiarviointi (vrt. Rist 1994, 196).

*Ennakoarvioinnin* suorittaminen on sekä komission että jäsenmaiden vastuulla. Sen tehtävänä on tarjota syvällisempi analyysi jäsenmaan ohjelmaesityksen sisältämästä alueellisesta tausta-analyysistä; sen johdonmukaisuudesta ja pätevydestä sekä ehdotettujen toimenpiteiden sopivuudesta kyseisten alueellisten kehitysvaikeuksien ratkaisemiseksi (Lindström & Nilsson 1996, 11). Ennakoarviointi palvelee ensisijaisesti komissiota sekä kansallisia viranomaisia näiden neuvotellessa ohjelma-asiakirjan lopullisesta muodosta.<sup>6</sup>

*Väliarviointi* suoritetaan toimeenpanovaiheessa kiinteänä osana ohjelmien seurantaa ja sen järjestäminen on seurantakomitean vastuulla. Sillä on kaksi tärkeää tehtävää: ensinnäkin väliarvioinnin tulisi antaa seurantakomitealle analyttistä tietoa ohjelman kulusta, jotta se osaisi tarvittaessa tehdä oikeansuuntaisia muutoksia ohjelmaan; toiseksi sen avulla komission tulisi saada mahdollisuus tarkempaan rahoituksen käytön raportointiin ministerineuvostolle sekä Euroopan parlamentille (European Commission 1995a, 7). Seurannan tietojärjestelmä tarjoaa tietoa toimeenpanon etenemisestä, mutta tämän tiedon systemaattinen analysointi sekä täydentäminen ovat väliarvioinnin tehtäviä. Lisäksi väliarvioinnin tulisi edesauttaa komissiota varsinaista rahoituksen vaikuttavuutta mittaavan jälkiarvioinnin perustan muotoilussa, etenkin indikaattorien valinnassa (Kearney 1997, 315).

*Jälkiarviointi* suoritetaan vasta ohjelmakauden päätyttyä. Sen tavoitteena on tarjota kokonaiskuva ohjelman tuottamista vaikutuksista. Jälkiarvioinnin rooli liittyy ensisijaisesti rahoituksen vastuullisuuteen. Sen avulla komissio voi esittää ministerineuvostolle ja Euroopan parlamentille tarkempia rahoituksen tuloksellisuutta koskevia raportteja. Se antaa myös perusteita käydä julkista keskustelua rakennerahoitusohjelman onnistuneisuudesta.

Arviointien suorittamista kuten muitakin ohjelmatyön keskeisiä vaiheita säätelee siis kumppanuusperiaate. Ennako- ja jälkiarviointien teettäminen on sekä jäsenmaiden että komission

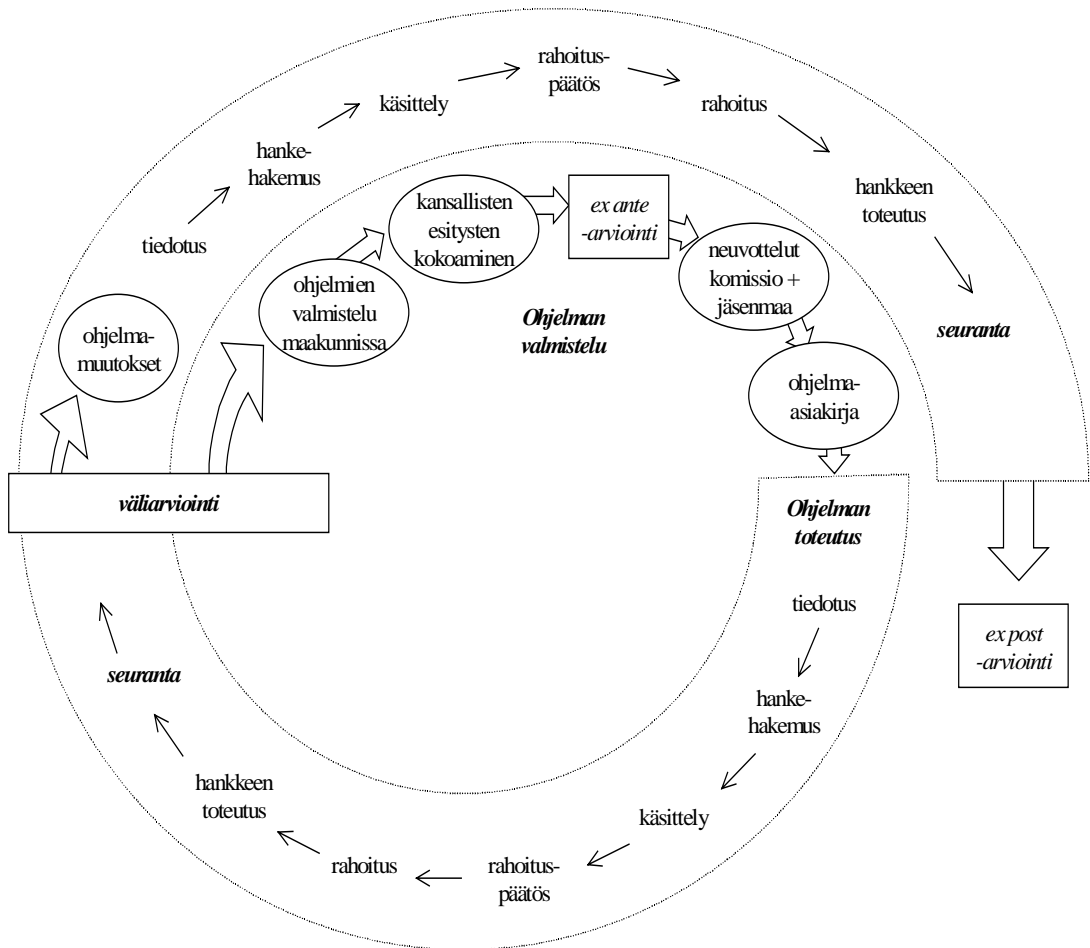
---

<sup>6</sup> Suomen tavoite 2 ja 6 -ohjelmien ennakoarvioinnit kaudella 1995–1999 on julkaistu teoksessa Lindström & Nilsson 1996.

vastuulla; väliarvioinneista kantavat vastuun ohjelmien seurantakomiteat. Itse arviointityö on säännönmukaisesti teetetty riippumattomilla ulkopuolisilla arvioijilla.

Tämän kolmiportaisen arviointijärjestelmän sekä seurannan yhteisvaikutuksella rakennerahoituksen toimeenpanosta on pyritty kehittämään jatkuva oppimisprosessi, jossa aiempia kokemuksia pystyttäisiin käyttämään hyödyksi uuden suunnittelussa (Malinen 1998, 48). Mutta kun tarkastellaan rakennerahoituksen ohjelmasykliä, havaitaan väliarvioinnin olevan itse asiassa ainut arviointivaihe, jossa samanaikaisesti pystytään sekä analysoimaan ohjelman onnistuneisuutta että analyysin pohjalta muuttamaan ohjelman kulkua (kuva 6).

**Kuva 6.** Arviointien asema rakennerahoituksen ohjelmasyklissä.



Väliarviointi on myös ainut arviointivaihe, joka ehtii tarjota virikkeitä tulevan ohjelmakauden suunnitteluun. Ennakoarviointi nimittäin kohdistuu ensi sijassa ohjelma-asiakirjassa esitettyjen toimintastrategioiden johdonmukaisuuteen sekä taustatiedon oikeellisuuteen, ja sen vai-

kutuksiin kohdistuva analyysi on ainoastaan ennakoivaa sekä spekulatiivista; jälkiarvioinnin tulokset puolestaan saadaan vasta joitain vuosia ohjelmakauden päättymisen jälkeen, joten se ei enää pysty vaikuttamaan arvioinnin kohteena olevan ohjelman sisältöön. Vain väliarvioinnissa yhteys ohjelman vaikutuksista kuluvan sekä tulevan kauden ohjaukseen on mahdollista muodostaa. Rakenerahoituksen kehittämisen kannalta väliarviointi onkin arviointivaiheista keskeisin.

#### 5.4 Arvioinnin merkityksen kasvu EU:ssa

Arvioinnin tekeminen pakolliseksi osaksi ohjelmatyötä oli reaktio rakenerahoituksen tehokkuutta koskevaan kasvavaan tyytymättömyyteen tehtävänsä täyttäjänä eli taloudellisen ja sosiaalisen koheesion lisääjänä yhteisön alueella. Julkinen mielipide – etenkin Iso-Britanniassa ja Alankomaissa – vaati selkeästi rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämistä sekä parempaa vastinetta rahoille, jotka viime kädessä ammennetaan eurooppalaisen veronmaksajan kukkarosta. Arvioinnista tuli yksi keskeinen väline, jolla on pyritty parantamaan rakenerahoituksen käytön järkevyyttä. Samalla komissio sai mahdollisuuden ohjata ja kontrolloida jäsenvaltioissa toteutettavia ohjelmia yhtenäisten kriteerien mukaan. (Centre for European Evaluation Expertise 1998.)

Julkinen keskustelu rakenerahoituksesta on painottunut voittopuolisesti rahoituksen negatiivisiin puoliin – ohjelmien tehottomuuteen sekä petosten yleisyyteen. Rakenerahoituksen saama kielteinen julkisuus väärinkäytösten ja tuloksettomien toimien automaattina on asettanut koko unionipolitiikan legitimitetin kyseenalaiseksi. Unionin maatalouspolitiikan ja rakenerahoituksen piiristä löydettyjä karkeita petostapauksia on käytetty perusteluina asetettaessa koko Euroopan integraatio kyseenalaiseksi (Laffan 1997, 429). Nämä paineet ovat kanavoituneet unionin tasolle, jossa niihin on reagoitu sekä neuvoston että komission piirissä pyrkimyksillä tarkistaa rakenerahoituksen perusteita ja tehostaa sen valvontaa.

Rahoituksen tehostamisessa on ollut kyse kahdesta toisistaan erotettavasta kokonaisuudesta (Kearney 1997). Yhtäältä varainkäytön kontrollia tiukentamalla on pyritty parantamaan rakenerahoituksen oikeellisuutta eli säädösten ja ohjeiden mukaista käyttöä. Petosten ehkäisy ja havaitseminen on tämän pyrkimyksen näkyvin osa. Rahoituksen parempaa kontrollointia

varten on perinteistä tilintarkastustehtävää hoitavan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lisäksi perustettu komissioon erillinen varainhoidonvalvonnan pääosasto (DG XX). Toisaalta rinnakkaisena pyrkimyksenä on ollut parantaa rakenneohjelmien sisällön ja toimeenpanon tehokkuutta sekä vaikuttavuutta. Tätä tehtävää varten on rakennerahoitukseen kytketty systemaattiset seurannan ja arvioinnin järjestelmät, joiden tulisi tuottaa relevanttia tietoa ohjelmien kulusta päätöksenteon tueksi rahoituksen eri vaiheissa.

Vuodesta 1989 lähtien rakennerahoituksen pakollisena osana ollut ohjelmien arviointi on kehittynyt eri jäsenmaissa varsin monenkirjaviksi käytännöiksi. Sekä arviointien laatu että sitoutuminen niiden tarpeellisuuteen vaihtelee suuresti (Centre for European Evaluation Expertise 1998). Tämän vuoksi komissio on pyrkinyt voimallisesti kehittämään ja yhtenäistämään rakennerahoituksen arvioinnin menetelmiä, niissä käytettäviä indikaattoreita sekä Euroopan laajuista arviointikulttuuria. Vuonna 1993 komission aluepolitiikan ja koheesion pääosastossa (DG XVI) luotiin yhdessä eräiden muiden pääosastojen kanssa asiantuntijaprojekti MEANS (Methods for Evaluating Actions of Structural Nature), jonka puitteissa on pyritty kehittämään arvioinnin metodologiaa, jakamaan kokemuksia sekä nimeämään parhaimpia arviointikäytäntöjä.

Lisäpotkua arviointien kehittämiseksi unionin piirissä on antanut Santerin komission pyrkimys muodostaa kaikkiin unionin rahoitustoimiin systemaattinen ja kaikkia toimintoja läpileikkaava arviointijärjestelmä. Tämä on komission moitteettomaan ja tehokkaaseen varainhoitoon tähtäävän SEM 2000 -aloitteen yksi keskeisiä tavoitteita. Komissio on tiedostanut, että valtaosa unionin budjettivaroista jaetaan rahoituksena jäsenmaissa, mutta komissio kantaa kaikista rahoitustoimista kuitenkin viimeisen vastuun. Komission toimivalta ja resurssit eivät mahdollista jäsenmaissa tapahtuvien toimien kattavaa seurantaa, joka olisi suhteessa sen kantamaan vastuuseen. Vastauksena tähän epäsuhtaan komissio on pyrkinyt edistämään sekä varainkäytön kontrollia että arviointien kehittymistä (Laffan 1997).

Komission tiedonanto arvioinnista 8.5.1995 luo suuntaviivat arvioinnin kehittämistoimille. Vaikka osa komission arvioinnille antamasta suuresta huomiosta lienee symbolista, on useita konkreettisia toimia tehty. Arviointien painoarvoa jäsenmaissa on pyritty parantamaan kansallisten hallitusten sekä komission arviointiasiantuntijoiden kokoontumisilla. Tavoitteena on ollut luoda asiantuntijoiden verkosto, joka edesauttaisi eurooppalaisen arviointikulttuurin

kehittymistä. Komissio on aloittanut vuosittaisen arviointikatsauksen julkaisemisen (Commission Européenne 1998), johon on koottu yhteenveto edellisten vuosien arviointitoimista sekä tulevan vuoden arviointiohjelma.

Uusien säädösten sekä kehittämistoimien seurauksena rakennerahoituksen piirissä tehtyjen arviointien lukumäärä on kasvanut räjähdysmäisesti. (Esim. väliarviointeja on kuluvalle kaudella tehty yhteensä 381 kpl.) Niiden keskimääräinen laatu on kehittynyt huomattavasti samalla kun on alettu paremmin sisäistää niiden arvo kehittämisen välineenä (Centre for European Evaluation Expertise 1998). Lang, Naschold ja Reissert (1998) huomauttavat kuitenkin, että ohjausjärjestelmä asettaa tietyt rajat arviointien mahdollisuuksille. Rakennerahoituksen ohjaus on sekoitus normiohjausta sekä tulosohjausta. Arviointi ja seuranta muodostavat muusta ohjauksesta irrallaan olevat toiminnan kehittämisen mekanismit, joita ei ole systemaattisesti vielä onnistuttu kytkemään koko järjestelmän toimintaan nivoutuneiksi palautekanaviksi.

Etenkin kumppanuusperiaatteen mukaisessa rakennerahoituksen toimeenpanossa arvioinnin merkitys on komissiolle suuri. Komissio on vastuussa sekä Euroopan parlamentille, kansallisille hallituksille että unionin kansalaisille rahoitustoimistaan. Siltä puuttuu kuitenkin resurssit valvoa viidessätoista jäsenmaassa toteutettavia tuhansia ohjelmia (Laffan 1997, Lang ym. 1998). Arviointien kautta komissio saa palautetta jäsenmaissa toteutettavista toimista. Tässä tutkimuksessa tarkasteltavan rakennerahastokauden ohjelmien valmisteluvaiheessa vuosina 1993–94 (uusissa jäsenmaissa 1995) tehty ennakoarviointikierron merkitys myös selkeää askelta kohti komission yhdenmukaisia kriteerejä (Bachtler & Michie 1995, 749).

## 5.5 Väliarviointien käyttöä koskevat odotukset

Rakennerahoituksen ohjelma-asiakirjoissa on asetettu väliarviointien käyttöä koskevia tavoitteita. Ohjelman kestäessä pidempään kuin kolme vuotta on kolmen toimeenpanovuoden jälkeen suoritettava puolivälin arviointi. Tämän tulisi palvella ohjelmakauden puolivälissä tehtävää tarkistusta (mid term review), jossa voidaan tehdä tarpeelliseksi koettuja muutoksia sekä ohjelman sisältöön että rahoituksen kohdentumiseen (European Commission 1995b). Samalla tarjoutuu tilaisuus myös ohjelmien toimeenpanon kehittämiseen.



Means-ohjelman puitteissa tehty opas nimeää väliarvioinneille lisäksi kaksi muuta funktiota (European Commission 1995a, 7–11). Väliarviointien tulisi ensinnäkin antaa komissiolle mahdollisuus tarkempaan raportointiin varojen käytöstä ministerineuvostolle ja Euroopan parlamentille. Toiseksi niiden tulisi lisätä osapuolten välistä luottamusta seurantakomiteassa. Kumppanuusperiaatteen mukaisessa toimeenpanossa ongelmaksi on usein havaittu, että osapuolet suhtautuvat toisiinsa varauksellisesti ja ne kiistelevät keskenään rahoituksen vastuukysymyksistä sen sijaan, että keskittäisivät voimansa rahoituksen tavoitteiden saavuttamiseen. Arvioinnin toivotaan parhaimmillaan vaikuttavan positiivisesti osapuolten välisen luottamuksen kehittymiseen.

EU:n säädöksissä sekä oppaissa asetetaan siis väliarviointille kolme tehtävää: (1) tarjota pohja ohjelman puolivälissä tehtäville rahoituksen kohdentumista ja sen toimeenpanoa koskeville tarkistuksille; (2) tarjota tietoa raportointia varten vastuullisuuteen liittyen sekä (3) kasvattaa luottamusta toimeenpanevien osapuolten välille. Suomen tavoite 2 ja 6 -ohjelmien väliarviointityön yhteydessä on enimmäkseen korostettu ohjelmataarkistuksiin liittyvää funktiota. Niiden tekeminen kuuluu seurantakomiteoiden toimivaltaan. Ohjelman sisällön korjaaminen voi tapahtua mm. tekemällä sisällöllisiä muutoksia ohjelmaan, muuttamalla rahoituksen suhteellista jakaantumista eri toimenpidekokonaisuuksille, tai tekemällä alueittaisia muutoksia.

## 6 SUOMEN TAVOITE 2 JA 6 -OHJELMIEN ARVIOINNIT

Rakennerahasto-ohjelmien väliarviointiprosessit käynnistettiin Suomessa pian ohjelma-asiakirjojen hyväksymisen jälkeen vuoden 1995 lopulla. Seurantakomiteat kilpailuttivat arviointihankkeet Euroopan unionin säädösten mukaisesti julkista tarjousmenettelyä käyttäen. Arvioijien tehtävät määriteltiin tarjousasiakirjoissa varsin yhtenevästi kummankin tavoiteohjelman osalta. Määrittely noudattaa pitkälti komission muotoilemia arvioinnin suuntaviivoja (terms of reference). Arviointien pääpainon tuli olla ”mahdollisimman käytännöllisen ja välittömästi hyödynnettävissä olevan tiedon tuottamisessa” (Sisäasiainministeriö 1995, 1996) ja niissä tuli:

1. arvioida ohjelman *vaikuttavuutta* vertailemalla asetettuja tavoitteita saavutettuihin tuloksiin;
2. arvioida ohjelman *hallinto- ja seurantajärjestelmä* ja tehdä ehdotuksia sen kehittämiseksi;
3. arvioida ohjelma-asiakirjassa määritellyjä *seurantaindikaattoreita* ja tarvittaessa tehdä muutosehdotuksia;
4. arvioida käytettävissä olevien seurantatietojen perusteella toimintalinjoittain ja toimenpidekokonaisuuksittain ohjelman toteuttamisen *tuloksellisuutta*;
5. tunnistaa ohjelman ulkopuoliset tekijät, jotka ovat muodostaneet tai saattavat muodostaa *esteitä* ohjelman toteuttamiselle tai vaikuttaneet toimenpiteiden tehokkuuteen;
6. esittää laadullinen arviointi siitä, kuinka ohjelman toimenpidekokonaisuudet toteuttavat ohjelman yleistavoitteita;
7. mikäli tarpeellista, *tehdä suosituksia ja ehdotuksia*
  - a) toimintalinjojen ja toimenpidekokonaisuuksien *muuttamisesta* [...];
  - b) hankkeiden valintakriteereiden muutostarpeista

(Sisäasiainministeriö 1995; kursivoinnit lisätty; ks. myös Sisäasiainministeriö 1996).

Seurantakomiteat valitsivat tehtäviin riippumattomat arvioijat. Arviointimenetelmien valinta jätettiin heidän itsensä päätettäväksi (Haapalainen 1998, 31). Arvioijien työn tueksi kumpikin seurantakomitea asetti jäsenistään työryhmän, arvioinnin teknisen ohjausryhmän. Työryhmien tehtävänä on ollut ohjeistaa arvioijia heidän työssään, varmistaa että arviointi kattaa kaikki tarvittavat osa-alueet sekä toimittaa arvioijille näiden tarvitsemää tietoa. John Bachtlerin ja Fiona Michien suorittamassa useita EU-jäsenmaita koskevassa tavoite 2 -ohjelmien väliarvi-

ointien vertailussa todetaan, että suomalaisten ohjausryhmien työ on ollut muihin EU-maihin verrattuna varsin teknisluonteista ja neuvoa-antavaa (1997, 852). Niille ei ole annettu todellisia valtuuksia arvioinnin sisällön ohjaamiseen. Seurantakomitean sekä teknisen ohjausryhmän lisäksi arvioijat ovat olleet yhteydessä myös sisäasiainministeriöön, joka on sopimusteknisesti arvioinnin tilaaja. Arvioijat ovat olleet tekemisissä siten kolmen tilaajatahon kanssa: seurantakomitean, sisäasiainministeriön sekä seurantakomitean nimittämän teknisen ohjausryhmän kanssa.

### 6.1 Seurantakomitea väliarvioinnin hyödyntäjänä

Vastuu väliarviointien teettämisestä on ohjelmien seurantakomiteoilla. Ne ovat myös arviointiedon ensisijaisia käyttäjiä. Tavoite 2 ja 6 -ohjelmien seurantakomiteoissa on edustettuina vastuultaan ja intresseiltään varsin erilaisia tahoja, joten arviointi joutuu tyydyttämään monenlaisia odotuksia ja tietotarpeita. Seurantakomiteoissa edustetuista komission pääosastoista keskeisin on aluepolitiikan ja koheesion pääosasto (DG XVI). Se on vastuuviranomainen, jolla on kokonaisvastuu alueellisten tavoiteohjelmien koordinoinnista. Lisäksi sillä on rahastovastuu Euroopan aluekehitysrahastosta. Työllisyyden ja sosiaalisten asioiden pääosasto (DG V) hallinnoi Euroopan sosiaalirahastoa ja maatalouden pääosasto (DG VI) Euroopan maatalousrahastoa sekä kalatalouden ohjausinstrumenttia.

Kansallisella keskushallintotasolla kokonaisvastuu ohjelmista on sisäasiainministeriöllä, jolla on myös vastuu aluekehitysrahaston varoista. Työministeriö hallinnoi puolestaan sosiaalirahastoa ja maa- ja metsätalousministeriö maatalousrahastoja. Kansallisella tasolla toimivaltajako sekoittaa kuitenkin kansallisen vastinrahoituksen kytkeminen mukaan, jota toteutetaan suomalaisen aluekehityslainsäädännön kriteerien mukaan, mutta sovitettuna EU-rahoitukseen. Tämän vuoksi suurimmasta rahoitusosuudesta vastaakin kauppa- ja teollisuusministeriö, jonka hallinnonalalla päätetään yritysrahoituksesta. Lisäksi rahoitusta jaetaan opetusministeriön, liikenneministeriön, ympäristöministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla, mutta selvästi pienemmillä rahoitusosuuksilla. Kaikilla näillä ministeriöillä on omat edustajansa seurantakomiteassa. Valtion rahoituksesta vastaavana yleisenä viranomaisena myös valtiovarainministeriö on edustettuna seurantakomiteassa.

Maakuntien liitot puolestaan päättävät vain pienestä osasta kansallista rahoitusta, ns. maakunnan kehittämisrahasta, jonka osuus kokonaisrahoituksesta on verrattain pieni, vain joitain prosentteja. Maakuntien liitot vastaavat kuitenkin alueellisen kehittämisen koordinoinnista alueillaan, joten ne seuraavat ohjelmien etenemistä ja keräävät siitä systemaattisesti tietoa. Keskushallinto puolestaan toimii pitkälti näiden maakuntien toimittamien tietojen varassa, joten maakunnille lankeaa tästä tietynlainen asiantuntijarooli. Tietyiltä osin maakunnat joutuvat neuvottelemaan keskenään rahoituksen jakaantumisesta, joten ne ovat riippuvaisia myös toisistaan. Maakuntien oman edustuksen lisäksi seurantakomiteoissa on jäsenenä Suomen Kuntaliitto, joka edustaa koko kunnallissektoria (kunnat, kaupungit ja kuntayhtymät ml. maakunnan liitot).

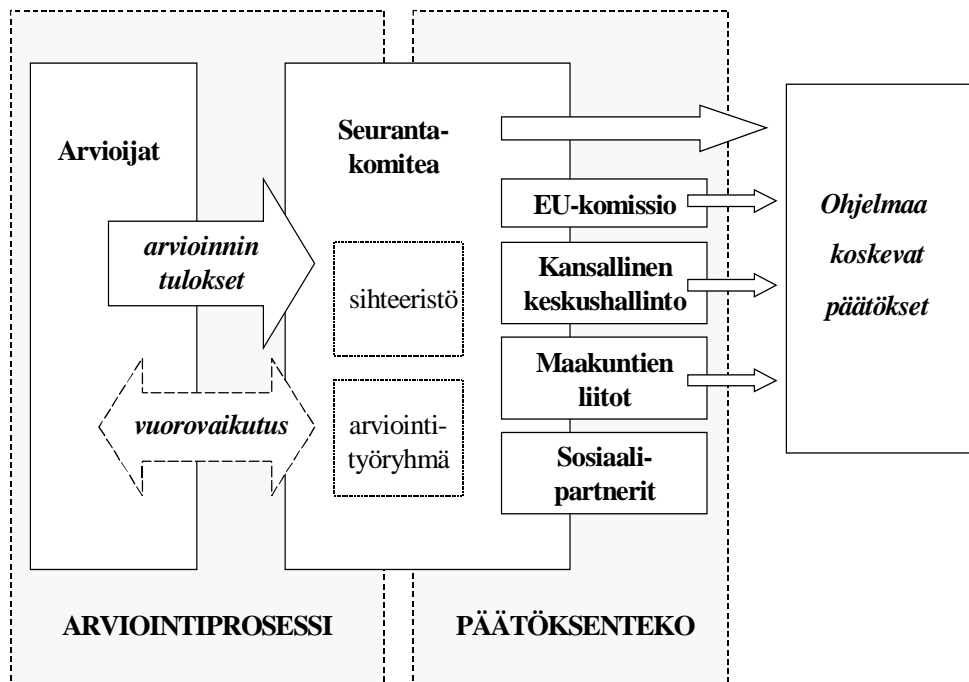
Sosiaalipartnereina tavoite 2 ja 6 -ohjelmien seurantakomiteoissa ovat työmarkkinajärjestöt (TT, SAK, STTK, Akava, MTK) sekä liike-elämän järjestöt (Suomen yrittäjät, Keskuskaupakamari). Niillä ei ole suoranaista vastuuta ohjelmien toteutuksesta. Niiden edustajien ottamisella mukaan rahoituksen ohjaukseen on pyritty luomaan laaja erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten kirjo. Samalla kun sosiaalipartnerit tuovat näkemyksensä mukaan ohjelmatyöhön, toimivat ne tietokanavana vastakkaiseen suuntaan. Ne voivat vahvistaa tietämystä EU:n rakennerahoituksesta käytännön työelämässä tiiviiden alueellisten jäsenorganisaatioidensa kautta. Koska valtaosan seurantakomitean työstä muodostaa rahoituksen tekninen yhteensovittaminen eri osapuolten välillä, eivätkä sosiaalipartnerit ole siinä osallisina, heidän roolinsa on jäänyt hieman ulkopuoliseksi seurantakomitean työskentelyssä.

Näin laajan päätöksentekovelimen toimivuus edellyttää tehokasta asioiden valmistelua. Seurantakomiteassa käsiteltävät asiat valmistellaan sihteeristössä, joka koostuu ministeriöiden edustajista. Koska keskushallinto on kuitenkin riippuvainen maakuntien toimittamasta aineistosta, sihteeristö kokoontuu säännöllisesti myös maakunnan liittojen edustajilla laajennetussa muodossa. Lisäksi komissiolla on oikeus osallistua sihteeristön kokouksiin, tosin ilman puhevaltaa.

Kun rakenneohjelmien ohjausta tarkastellaan kokonaisuudessaan, voidaan havaita, että seurantakomitea voi omilla päätöksillään vaikuttaa vain tiettyyn osaan ohjelman toimeenpanoon liittyvistä asioista. Tärkeimpiä näistä ovat ohjelmamuutokset sekä toimeenpanon tehostaminen. Seurantakomiteoiden merkitys on kuitenkin suurempi kuin mitä niiden pelkät päätök-

sentekovaltuudet antavat ymmärtää. Eräs keskeinen tehtävä on toimia yleisinä ohjelmatyötä koskevinä yhteistyöfoorumeina. Koska suuri osa rahoitusta koskevista päätöksistä tehdään toteuttajaosapuolten omissa organisaatioissa (kuva 7), tulisi seurantakomiteassa luoda yhteinen käsitys ohjelmien sujuvasta toteutuksesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Yhteisymmärryksen luominen suuntalinjoista on tärkeää, sillä seurantakomitea on ainut elin, jossa rahoitusta toimeenpanevat organisaatiot kohtaavat kansallisella tasolla. Ilman yhteistä käsitystä toimeenpanon perusteista on vaarana, että kukin osapuoli toteuttaa rahoitusta lähinnä omista lähtökohdistaan. Seurantakomitealla on siten tärkeä strategisen ohjauksen ja yhteensovittamisen rooli.

*Kuva 7. Tavoite 2 ja 6 -ohjelmien arviointiprosessi Suomessa.*



## 6.2 Tavoite 2 -ohjelman väliarviointi

### 6.2.1 Arviointiprosessi

Kaksivuotisen tavoite 2 -ohjelman arvioijat valittiin kesäkuussa 1996 ja työ kesti vuoden 1997 loppuun asti. Arviointia suorittamaan valittiin kolmen osapuolen muodostama arviointiryhmä<sup>7</sup>. Kolmannen toimintalinjan arvioinnin suorittaja vetäytyi kuitenkin työstä kesken arviointiprosessin vedoten resurssipulaan (Haapalainen 1998, 59). Kakkosohjelman lyhykäisyydestä johtuen väliarviointia suorittamaan nimetyille arviointiryhmälle annettiin samalla tehtäväksi kauden 1997–1999 tavoite 2 -ohjelman ennakoarvioinnin (ex ante) suorittaminen.

Arvioijan tuli jättää kaksi raporttia, joista ensimmäisessä esitettiin arviointisuunnitelma ja toisessa arvioinnin lopullinen raportti vuoden 1997 lopulla. Käytännössä raportointi on kuitenkin ollut tiheämpää. Jokaista seurantakomitean kokousta varten on pyydetty raporttiluonnos arvioinnista, jolloin siitä on voitu keskustella, esittää lisätoiveita sekä korjata mahdollisia asiavirheitä. Arvioinnin teknisessä ohjausryhmässä käytiin sopimusneuvottelujen alla keskusteluja ja neuvotteluja arvioinnin tavoitteista sekä kohteista. Sen jälkeen työryhmän työ on ollut kuitenkin enemmän neuvoa-antavaa kuin työtä ohjaavaa.

Väliarviointiprosessia käynnistettäessä lähdettiin siitä, että arvioitsijat saavat keskeisen tutkimusaineistonsa ohjelmien seurantajärjestelmistä. Seurannan järjestämistä, kuten myös arviointien suorittamista, edellytetään ohjelma-asiakirjoissa. Sisäasiainministeriön vastuulle asetettiin yhtenäisen seurantajärjestelmän rakentaminen ja ylläpitäminen. Maakuntien liittojen tuli syöttää tietokantaan hankekohtaiset perustiedot ja rahoittavien ministeriöiden tuli puolestaan päivittää järjestelmään maksatusten eteneminen.

Arviointityön käynnistyttyä kävi pian ilmeiseksi, että seurantajärjestelmän anti arviointityölle oli varsin keho. Seurantajärjestelmän toiminta kärsi teknisistä vaikeuksista, maakunnilla oli hankaluuksia päivittää hankekohtaisia tietoja tietokantaan, eivätkä rahoitusta toteuttavat kansalliset hallinnonalat olleet saaneet päivitettyä maksatusten etenemistä siihen, vaan tiedot oli-

---

<sup>7</sup> Tavoite 2 -ohjelman arvioinnin kaudella 1995–1996 suoritti Turun yliopiston koulutussosiologian tutkimuskeskuksen (vastuullinen) ja Turun kauppakorkeakoulun PK-instituutin muodostama arviointiryhmä.

vat lähinnä niiden omissa järjestelmissä. Tämä seurantajärjestelmän keho tila hankaloitti olennaisesti arvioijien työtä, sillä tärkein tietolähde ei ollutkaan oletetulla tavalla käytettävissä. Kakkosohjelman arvioijat joutuivat siten keräämään tärkeimmän osan aineistosta itse haastatteluin sekä kyselyin.

Arviointi jouduttiin suorittamaan varsin tiukassa aikataulussa. Koska arviointisuunnitelma hyväksyttiin seurantakomiteassa vasta lokakuussa 1996 ja lopullinen raportti tuli toimittaa seurantakomitealle jo seuraavan vuoden maaliskuussa, jäi varsinaiseen arviointityöhön siten aikaa vain noin puoli vuotta. Myös aineiston keräämisessä oli ongelmia johtuen siitä, että arviointia tehtäessä ei suuri osa hankkeista ollut ehtinyt vielä edes käynnistyä. Rahoitus saatiin kunnolla käyntiin vasta vuoden 1996 alusta, joten arvioitavia vaikutuksia ei ollut vielä kovin paljon edes teoriassa havaittavissa. Arvioinnissa jouduttiin tyytymään varsin alustaviin arvioihin.

### *6.2.2 Arvioinnin tuloksista käyty keskustelu*

Arviointiraportti luovutettiin seurantakomitealle maaliskuussa 1997. Arvioinnin antia pidettiin kaiken kaikkiaan varsin kevyenä johtuen vaikeasta toimintaympäristöstä eli seurantajärjestelmän puutteista, nopeasta aikataulusta sekä arvioinnin aikaisesta vaiheesta. Yhden arviointiryhmän osapuolen vetäytymisen vuoksi kolmannen toimintalinjan todettiin jääneen varsin vähälle huomiolle. Nämä tekijät huomioon ottaen työtä pidettiin kuitenkin varsin onnistuneena. Etenkin komission edustajat näkivät työssä esitetyt näkemykset uskottavina. Maakuntien edustajat olisivat toivoneet selvästi kriittisempää näkökulmaa kakkosohjelman arviointiin, mutta pitivät esitettyjä johtopäätöksiä muuten hyvinä.

Seurantakomitea käsitteli arviointiraporttia kokouksessaan toukokuussa 1997. Tässä yhteydessä käytiin suhteellisen pitkällinen keskustelu siitä, voidaanko arviointiraportti hyväksyä esitetyssä muodossa. Kuvailun virheellisyyksiin kiinnitettiin paljon huomiota. Haastatteluissa kävi ilmi myös, että joidenkin seurantakomitean jäsenten oli koettu tässä vaiheessa pyrkineen vaikuttamaan myös arvioinnin sisältöön. Maakuntien edustajat ihmettelivät paljon menettelyä, jossa osapuolet voivat vaikuttaa arvioinnin sisältöön raportin valmistumisen jälkeen.

Sekä komission että keskushallinnon edustajat pitivät arviointiraportin pohjalta syntynyttä keskustelua vilkkaana. Heidän mielestään keskustelua oli käyty useiden arvioinnin esiin nos-

tamien ongelmien osalta. Sen sijaan maakunnat ja sosiaalipartnerit olivat varsin tyytymättömiä keskustelun syvyyteen. Heidän mielestään keskustelussa ei päästy pureutumaan olennaisiin rahoitusta koskeviin kysymyksiin.

Seurantakomitea otti arviointiin muodollisesti kantaa lähinnä merkitsemällä raportin valmistuminen kokouspöytäkirjaan tiedoksi. Samalla sovittiin, että raportin keskeiset suositukset sekä niihin esitetyt kommentit kerätään seurantakomitean komissiolle toimitettavaan vuosiraporttiin.

### *6.2.3 Hyödyntäminen*

Arviointiraportin valmistuessa oli uusi ohjelmakausi jo käynnistynyt, joten arvioitavaan ohjelmaan se ei enää ehtinyt vaikuttaa. Vaikka uuden ohjelman valmistelu oli venynyt pitkälle kevään 1997 puolelle, esiteltiin Suomen uusi ohjelmaesitys kuitenkin jo samassa seurantakomitean kokouksessa kuin vanhaa ohjelmakautta koskeva arviointiraporttikin. Joitain näkökulmia ehdittiin ilmeisesti kuitenkin imemään uusien ohjelmien valmisteluun alustavista arviointituloksista komission ja Suomen välillä käytävien neuvottelujen aikana, lähinnä liittyen ohjelman teknologia- ja yrityskokonaisuuksiin. Hieman aiemmin valmistunut ennakoarviointi ehti puolestaan vaikuttaa uuden ohjelman sisältöön johtopäätöksellä ympäristönäkökulmien heikosta huomioon ottamisesta vanhassa ohjelmassa.

Arvioinnissa nähtiin eräänä kakkosohjelmaa koskevana ongelmana se, ettei tuki ole tavoittanut yrityksiä kovin hyvin. Yritykset eivät olleet hakeneet ohjelman rahoitusta ja etenkin pienet yritykset loistavat poissaolollaan. Euroopan sosiaalirahaston rahoittamissa koulutustoimenpiteissä hankkeita ovat käynnistäneet lähinnä oppilaitokset. Koska kakkosohjelman keskeisenä tavoitteena on yritystoiminnan aktivoiminen ja kehittäminen, pidettiin seurantakomiteassa vakavana puutteena, etteivät yritykset keskeisimpänä kohderyhmänä olleet hyödyntäneet ohjelmaa toivotussa määrin. Eräänä keinona yritysten paremmaksi tavoittamiseksi ehdotettiin arviointiraportissa paikallisella tasolla toimivien ”kokoontuoksejoiden” käyttöä kullakin tuki-alueella. Niiden tehtävänä olisi etsiä hyviä hankeideoita ja avustaa niiden saattamisessa rahoituksen piiriin. Tämän idean pohjalta seurantakomitean sihteeristö valmisteli esityksen ”hankkeita kokoontuoksevien ja yrityksiä neuvovien ja osallistumiseen aktivoivien henkilöiden palkkaamiseen arviointiraportissa esiin tulleen tarpeen johdosta” (Sisäasiainministeriö 1997b,



11). Näiden hankeaktivaattorien tehtäviksi määriteltiin pienten ja keskisuurten yritysten aktiivointi sekä laajempien hankekokonaisuuksien luominen.

Toinen arvioinnissa esiin nostettu kysymys, johon puututtiin käynnistyneen kauden toimeenpanossa oli seurantajärjestelmän toimimattomuus. Ohjelman tueksi luotu ja sisäasiainministeriön vastuulle asetettu järjestelmä kärsi sekä teknisistä ongelmista että inhimillisiä vaikeuksista. Oikeita tietoja ei saatu päivitettyä tietokantaan ajallaan. Komission aloitteesta seurantakomitea velvoitti sisäasiainministeriön ryhtymään toimiin seurantajärjestelmän saattamiseksi kuntoon. Seurantajärjestelmän puutteet olivat kuitenkin varsin hyvin kaikkien osapuolten tiedossa, joten luultavimmin asiaan olisi puututtu joka tapauksessa. Arviointi ilmeisesti onnistui jouduttamaan järjestelmän saattamista kuntoon vahvistamalla olemassa olevan tiedon seurannan toimimattomuudesta.

Hankeaktivaattorien palkkaaminen sekä seurantajärjestelmän saattaminen kuntoon olivat kuitenkin vain pieni osa arviointiraportissa esitetyistä lukuisista suosituksista. Mitenkään systemaattisesti kaikkia suosituksia ei sihteeristössä eikä seurantakomiteassa käsitelty. Haastateltu sihteeristön jäsen totesi, “että poimittiin ne asiat, jotka seurantakomitea koki tarpeelliseksi.” Alueiden edustajat pitivät tätä menettelyä riittämättömänä:

*“Odottaisin, että jos tehdään seurantakomitealle tällainen, käytäisiin kunnolla läpi ja sovittaisiin, mitä tästä otetaan huomioon ja millä tavalla. Näin ei ole kertaakaan tehty, on vain todettu, että tällainen on tehty. Sihteeristön pitäisi valmistella siten, että heijastuisi kaikkiin alueisiin.” (maakunnan liiton edustaja)*

Ohjelmarakennetta koskeviin muutoksiin ei arvioinnin perusteella ryhdytty. Uusi ohjelmakausi oli vasta alkanut, joten vielä ei koettu tarvetta muutoksiin. Valitulle strategialle annettiin aikaa osoittaa tehonsa. Ohjelman muuttaminen on myös varsin raskas prosessi sekä sen vaatiman työn kannalta että tarvittavan konsensuksen saavuttamisen kannalta. Kynnys muutosten tekemiseen on siten verrattain korkea. Rahoitussuhteiden muutos tarkoittaa aina myös muutosta osapuolten välisessä tasapainossa.

Siinä missä seurantakomitean kollektiiviset päätökset arvioinnin pohjalta rajoittuivat lähinnä hankeaktivaattoreihin, ei arviointi ole ilmeisesti johtanut juuri sen enempää toimiin myöskään

yksittäisissä organisaatioissa. Yhdenkään ministeriön tai komission pääosaston edustajat eivät pystyneet nimeämään asioita, joihin arviointi olisi vaikuttanut oman organisaation toiminnassa. Tämä voi tarkoittaa sitä, ettei arvioinnilla ole ollut mitään vaikutusta rakennerahoitusta toimeenpanevien yksittäisten organisaatioiden toimintaan. Luultavammin kyse on kuitenkin siitä, ettei arvioinnissa esitettyjä asioita osata yhdistää toimenpiteisiin, jotka syntyvät useiden tekijöiden ja näkemysten yhteisvaikutuksena. Tutkimustieto vahvistaa vanhoja käsityksiä sekä antaa uusia näkökulmia, mutta elleivät ne ole luonteeltaan mullistavia, ei aina ole helppo yhdistää uutta ajatusta oikeaan lähteeseensä.

Joissain maakunnan yhteistyöryhmissä arviointia sen sijaan on käsitelty. Ajanpuutteen todettiin kuitenkin estävän systemaattisen hyödyntämisen. Haastatteluissa kävi ilmi, että eri tyyppiin arviointeihin palataan maakuntien yhteistyöryhmissä aina tasaisin välein uusien tilanteiden yhteydessä ja ajan kypsyessä toimenpiteisiin ryhtymiselle.

Haastatellut tavoite 2 -ohjelman seurantakomitean jäsenet näkivät arvioinnin nostaneen keskustelun kohteeksi monia sellaisia asioita, jotka on koettu tärkeiksi näkökulmiksi. Ne ovat siten vaikuttaneet yleiseen keskusteluun. Tällaisia näkökulmia ovat olleet mm. hallintojärjestelmää, kansallisen lainsäädännön roolia sekä tiedottamista koskevat huomiot, jotka eivät osapuolille olleet juurikaan uusia, mutta joiden pohtiminen arvioinnissa on pakottanut osapuolet keskustelemaan niistä. Nämä ovat myös olennaisilta osin kaikkia rakennerahoitusohjelmia koskevia yleisiä kysymyksiä, joita on käsitelty jossain määrin kaikkien ohjelmien arvioinneissa. Arviointi ei niinkään ole suoraan vaikuttanut yksittäisiin toimiin, vaan se on yhtäältä laajentanut ja syventänyt keskustelua ja toisaalta taas lujittanut jo olemassa olevia näkemyksiä.

Ne haastatellut, jotka osallistuivat arvioinnin teknisen ohjausryhmän työhön ja ottivat siten osaa arviointiprosessiin, näkivät tämän valmistelevan ja vuorovaikutteisen työn yleensä varsin hyödyllisenä. Tällaiseen henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen liittyvä kommentit haastatteluissa olivat kuitenkin lähinnä yleisluontoisia toteamuksia arviointiprosessin yleishyödyllisyydestä. Konkreettisista hyödyistä mainittiin lähinnä indikaattorien kehittyminen arvioinnin myötä. Eräs haastatelluista puolestaan piti rakentavana sekä antoisana tilannetta, jossa hän itse oli ollut arvioijan haastateltavana. Nämä arviointiprosessin hyödyllisyyttä koskevat huomiot olivat kuitenkin melko harvalukuisia.

Tavoite 2 -ohjelman arvioinnin välineellinen hyödyntäminen rajoittui siis vain muutamaankysymykseen: hankeaktivaattorien palkkaamiseen sekä seurantajärjestelmän toimivuuteen. Käsitteellisiä hyötyjä saatiin verraten hieman enemmän. Arvioinnissa kyettiin havaitsemaan eräitä ongelmakohtia hyödyllisellä tavalla. Arvioinnin prosessiin liittyvistä hyödyistä nousihaastatteluissa esiin myös muutama maininta.

### 6.3 Tavoite 6 -ohjelman väliarviointi

#### 6.3.1 Arviointiprosessi

Tavoite 6 -ohjelman arvioijat valittiin tehtäväänsä kesäkuussa 1996 alussa ja sopimus solmittiin koko viiden vuoden ohjelmakautta koskevaksi. Kuutosohjelman laajuuden ja useiden arvioitavien osa-alueiden vuoksi arviointia ryhtyi suorittamaan viiden osapuolen muodostama tutkimuskonsortio<sup>8</sup>.

Arvioinnin raportoinnin sovittiin tapahtuvan kolmessa erässä: tutkimussuunnitelman sisältävä ensimmäinen raportti heti syksyllä 1996, arvioinnin väliraportti kesällä 1997 ja loppuraportti vuoden 1999 lopussa. Väliraportti pyrittiin ajoittamaan siten, että sen tulokset olisivat käytettävissä ohjelmakauden puolivälissä tehtävien ohjelmataarkistusten yhteydessä. Kuten kaksohjelmassa, myös kuutosohjelmassa arvioijat ovat kuitenkin antaneet tutkimussuunnitelmia ja raporttiluonnoksia seurantakomitean käsiteltäviksi jokaiseen kokoukseen.

Arviointiprosessin alkuvaiheessa seurantakomiteassa keskusteltiin siitä, tulisiko arvioijan olla konsultoiva taho, joka on ohjelmatyössä koko ajan mukana tehden kehittäviä ehdotuksia pitkinkin matkaa, vai tulisiko se jättää ulkopuolisen tutkijan asemaan. Keskustelussa päädyttiin enemmän jälkimmäiselle kannalle, jonka mukaan arvioijan annetaan tehdä melko itsenäistä työtä riippumattomana ohjelmatyöstä. Se antaa johtopäätöksensä ja toimenpidesuosituksensa seurantakomitean päätettäväksi ulkopuolisen tarkkailijan ominaisuudessa.

---

<sup>8</sup> Tavoite 6 -ohjelman arvioijaksi valittiin Helsingin yliopiston tietopalvelujen koordinoima tutkimusryhmä, jonka muut osapuolet ovat Etlatieto Oy, Oy Finnagro Ab, International Development Ireland Ltd ja Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.

### *6.3.2 Arvioinnin tuloksista käyty keskustelu*

Jo keväällä seurantakomiteassa oli päätetty, että joulukuun kokoukseen valmistellaan mid term review -logiikan mukaisesti rahoituksen uudelleen suuntaamista koskevia esityksiä, joiden valmistelussa arvioinnin tuloksilla tulisi olla keskeinen rooli. Tavoitteena oli kohdentaa rahoitusta niihin toimenpidekokonaisuuksiin, joilla ohjelman tavoitteet toteutuvat kaikkein tehokkaimmin. Näiden esitysten valmistelun pohjaksi toivottiin arvioinnin tarjoavan vertailevia arvioita eri toimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuudesta, jotta niiden välillä voitaisiin tehdä valintoja.

Arviointiryhmä jätti valmiin väliraporttinsa seurantakomitealle elokuussa 1997. Arvioinnin raportin ilmestymisen ja seurantakomitean joulukuun kokouksen välissä käytiin pitkällinen keskustelu- ja neuvotteluprosessi, jossa arvioinnin sisällöstä keskusteltiin eri osapuolten kesken. Keskustelu koski kuitenkin ensisijaisesti sitä, onko arvioinnissa keskitytty olennaisiin asioihin, ja voidaanko eräät arvioinnissa esitetyt näkökannat hyväksyä. Eräs haastateltava totesi, että kuutosohjelman arvioinnista “tuli paljon sekaantumista” ja että “piti taistella paljon vääriä ajatuksia vastaan”. Tällainen kysymys oli mm. arvioinnissa tehty käsitteellinen jako, jossa toimenpiteet oli jaettu kehittäviin ja ei-kehittäviin toimenpiteisiin. Eräät toteuttajaosapuolet nousivat tällaista jakoa vastaan väittäen sen leimaavan ei-kehittävät toimenpiteet vähempiarvoisiksi. He vaativat tämän käsitteellisen tyypittelyn muuttamista. Keskustelussa päädyttiin lopulta siihen, että seurantakomitean puheenjohtaja katsoi tarpeelliseksi painottaa arvioinnin riippumatonta asemaa suhteessa arvioinnin kohteena oleviin tahoihin, eli seurantakomiteassa edustettuina oleviin ohjelman toteuttajiin. Siten ei ole perusteltua, että arvioinnin kohteena olevien taholta yritetään jälkikäteen vaikuttaa sen sisältöön.

Yleisesti ottaen kuutosohjelman arviointiin ei oltu kovin tyytyväisiä. Raportin pituutta ja vaikealukuisuutta kritisoitiin. Myös arviointiraportin osien keskinäistä epätasaisuutta arvosteltiin. Tyytymättömyimpiä oltiin sosiaalirahastosta rahoitettavien toimenpiteiden arviointiosuuteen, jonka todettiin jääneen perin pinnallisiksi. Käytettyjen arviointimenetelmien koettiin olleen huonosti soveltuvia näiden osaamista kehittävien ja työllisyyden parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden arviointiin. Tästä johtuen sosiaalirahastosta rahoitettavien toimenpiteiden vaikuttavuudesta saatiin melko pessimistisiä tuloksia. Hyväkin arvioinnista löydettiin. Eniten kiitosta sai maatalouspuolen arviointi. Myös tavoitteiden tarkastelua sekä ohjelmatasolla että

yksittäisten toimenpidekokonaisuuksien tasolla pidettiin hyvänä, samoin kuin ohjelman toimintaympäristön kuvausta.

Vakavimpana arvioinnin puutteena pidettiin johtopäätösten ja toimenpidesuosituksen heikkoa empiiristä perustaa, etenkin sosiaalirahaston rahoittamien toimien osalta. Tähän oli syynä se kakkosohjelmassakin esiin noussut ongelma, että seurantajärjestelmä ei kyennyt tuottamaan sellaista tietoa arvioinnin materiaaliksi, mistä arviointisopimusta solmittaessa oli puhuttu. Alueellisten ohjelmien yhteinen seurantajärjestelmä takkusi sekä teknisesti että toimivuuden vaatiman yhteistyön osalta. Järjestelmää ei yksinkertaisesti kyetty päivittämään ajan tasalle. Sosiaalirahaston hankkeiden osalta ongelma oli vielä suurempi, sillä siellä hankkeiden vaikuttavuus kirjataan seurantajärjestelmään vasta projektin päättymisen jälkeen. Arvioinnin alkaessa ei hankkeita oltu vielä juurikaan saatettu päätökseen. Lisäksi arviointiryhmällä oli vaikeuksia saada tarvittavia tietoja viranomaisilta johtuen lähinnä kansallisesta yrityssalaisuutta koskevasta lainsäädännöstä, johon vedoten kauppa- ja teollisuusministeriö eväsi tiettyjen tietojen luovuttamisen. Arvioijat olivat valitelleet kovasti, etteivät tulleet riittävän hyvin palveluksi tietojen saamisen suhteen.

Siinä missä kakkosohjelman arviointiryhmä pystyi haastateltujen mukaan kuitenkin sopeutumaan seurantajärjestelmän karuun tilanteeseen jalkauttamalla tutkijansa keräämään itse tarvittavat tiedot hanketasolta, kuutosohjelman arviointiryhmä vetosi alkuperäiseen arviointisopimukseen ja suoritti työn pääosin sovitulla tavalla. Se toteutettiin pitkälti ohjelmahallinnon toimittaman aineiston turvin. Tällöin arvioinnin empiirinen pohja jäi useimpien seurantakomitean jäsenten mielestä liian ohueksi tuottaakseen vakuuttavia johtopäätöksiä.

### *6.3.3 Hyödyntäminen*

Tulosten soveltaminen käytäntöön ei siis ollut seurantakomitean piirissä käydyn keskustelun ainoana eikä ensisijaisena kohteena tulosten valmistumisvaiheessa. Joulukuun kokoukseen valmisteltiin kuitenkin ministeriöiden, maakuntien sekä komission yhteistyönä rahoituskehysten uudelleen kohdentamista koskeva esitys.

Rahoituskehysten uudelleenkohdentaminen tehtiin inflaatiokorjauksesta syntyvillä ns. indeksintavaroilla. Tarkoituksena oli ollut tukeutua tämän EU:lta saatavan lisärahoituksen koh-

dentamisessa arviointiraporttiin. Näin ei juurikaan voitu tehdä, sillä arvioinnissa oli esitetty vain muutaman toimenpidekokonaisuuden osalta rahoituksen uudelleenkohdentamista koskevia esityksiä. Perusteena arvioijilla oli, ettei seurantajärjestelmän tuottama tieto antanut mahdollisuutta luotettaviin arvioihin toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Yritysten koulutustoimintaa tukeviin hankkeisiin esitettiin kyllä lisärahoituksen kanavoimista, mutta sitä koskeviin toimenpidekokonaisuuksiin ei nähty olevan riittävästi hankkeita tarjolla. Sen sijaan rahoitusta päätettiin siirtää pitkäaikaistyöttömien sekä nuorten työllistymisen edistämiseen, joihin varattu rahoitus uhkasi loppua suuren kysynnän vuoksi. Myös ympäristön hoitoon sekä suojeluun tähtäävän toimenpidekokonaisuuden osalta rahoitus uhkasi loppua, joten myös sinne siirrettiin rahoitusta. Muutoksia ohjasi siten enemmänkin rahoituksen menekkivaikeudet hankkeiden vähäisen määrän takia eräissä ohjelman osissa, kuin arvioinnin esittämä vaikuttavuusanalyysi.

Sen sijaan rahoituskehystä muutettiin joustavammaksi arvioinnin suositusten pohjalta. Ohjelman todettiin hajautuneen liian pieniin ja samankaltaisia asioita sisältäviin toimenpidekokonaisuuksiin. Rahoituksen osien eteneminen keskenään eri tahtia johti tällöin tilanteisiin, joissa tietyn tyyppiseen toimintaan suunnatun rahoituksen loppuessa ei näihin toimenpiteisiin voitu siirtää varoja joustavasti sieltä missä varoja oli joutilaana. Ratkaisuksi ehdotettiin eräiden toimenpidekokonaisuuksien yhdistämistä. Yhdistäminen olisi kuitenkin vaatinut ohjelmasiisikirjan suurisuuntaista muuttamista, joka koettiin turhan raskaaksi menettelyksi. Sen sijaan päätettiin yhdistää toimenpidekokonaisuuksien rahoituskehysksiä. Kehysten yhdistäminen antoi mahdollisuuden liittää määrärahat yhdeksi potiksi ohjelmatekstin pysyessä ennallaan. Kun esim. toimenpidekokonaisuuksien 1.1 ja 1.2 rahoituskehukset yhdistettiin, voitiin näiden yhteisestä kehyksestä alkaa nyt rahoittaa molempiin kuuluvia hankkeita. Toimenpidekokonaisuuksien yhdistäminen oli arvioinnissa esitetty uusi ajatus, joka toteutui jonkin verran muunnetussa muodossa.

Komissiossa oli puolestaan käsitelty arviointiraporttia pääosastojen kesken ja etsitty sieltä toteuttamiskelpoisia suosituksia. Eräät arvioinnin toimenpide-ehdotukset suodattuivatkin komission esityksiin, jotka se toi seurantakomitean päätettäväksi joulukuun kokoukseen. Komission esityksistä toteutui kuitenkin lähinnä sitoumus edistää alueiden välisiä yhteishankkeita. Arviointiraportissa todettiin rahoituksen sirpaloituneen 28 toimenpidekokonaisuuteen, joita toteutetaan kahdeksassa maakunnassa. Yhteensä siis 224 rahoituskokonaisuutta toteutetaan tavoite 6 -ohjelmassa, jolloin hankkeista tulee väistämättä varsin pieniä ja vaikuttavu-

deltaan vaatimattomia. Näin pirstaleisen rahoituksen todettiin olevan kykenemätön aikaansaamaan toivottua elinkeinorakenteen muutosta alueilla. Arviointiryhmä suositti lääkkeeksi alueiden välisten yhteishankkeiden edistämistä. Seurantakomiteaan tuotiinkin komission aloitteesta esitys, joka johti kahteen päätökseen: hankkeita koskevaa tiedonvaihtoa tulisi tehostaa maakuntien yhteistyöryhmien välillä ja osa hankkeista tulisi toteuttaa ylimaakunnallisina hankkeina.

Muut seurantakomiteassa joulukuussa 1997 esitetyt muutosehdotukset eivät juurikaan nousseet kuutosohjelman arviointiraportista. Seurantakomitea päätti mm. palkata hankevalmistelijoita edistämään ylimaakunnallisia hankkeita. Tämä oli kakkosohjelman arvioinnissa esitetty idea, joka lainattiin kuutosohjelmaan. Mallia modifioitiin kuutosohjelman tarpeisiin siten, että valmistelijoiden tehtäväksi annettiin eritoten maakuntien yhteishankkeiden synnyttäminen. Kuutosohjelmassa hankeaktivaattorimallin todettiin toimineen jopa kakkosohjelmaa paremmin.

Kaiken kaikkiaan arviointiraportin välittömät vaikutukset seurantakomitean päätöksiin jäivät loppujen lopuksi verrattain vähäisiksi. Erään haastatellun mukaan ainoastaan idea toimenpidekokonaisuuksien yhdistämisestä oli uusi arvioinnissa esitetty ajatus, muut ajatukset ovat enemmänkin antaneet tukea olemassa oleville käsityksille.

Keskustelua arvioinnista on käyty melko paljon. Suuri osa siitä koski arvioinnin hyväksyttävyyttä ja johtopäätösten perusteita, mutta myös strategista keskustelua on sen pohjalta käyty jonkin verran. Arvioinnissa tehty huomio ohjelman tavoitteiden epärealistisuudesta näyttää poikineen verrattain paljon keskustelua. Tavoitteiden todettiin olevan suurelta osin ylioptimistisia käytettävissä oleviin rahoitusresursseihin nähden. Tavoitteita on sittemmin korjattu madaltaen lähtötasoja, jotta realistiset mahdollisuudet niiden tavoittamiseksi olisivat olemassa. Ylioptimistisia tavoitteita koskevat huomiot ovat välittyneet myös tulevan kauden ohjelmaesityksiin.

Arviointi on nostattanut myös paljon muuta keskustelua ohjelman hallinnon piirissä. Esim. maaseutupaketiksi nimettyä toimenpideyhdistelmää koskevien huomioiden todettiin osuvina ja hyödyllisinä herättäneen yhteistä pohdintaa, vaikkei niiden pohjalta osattukaan nimetä

konkreettisia toimenpiteitä toteutetuiksi. Toinen kysymys, joka ei vielä ole ehtinyt realisoitua käytännön toimenpiteiksi koskee luopumista suorien työllisyysvaikutusten korostamisesta.

Arvioinnissa esitetyt ohjelman hallintojärjestelmää koskevat huomiot ovat puolestaan olleet käytettyjä siinä valtakunnan poliittisella tasollakin käydyssä keskustelussa, joka liittyy aluepoliittisten toimien valtasuhteisiin. EU:n rakennerahasto-ohjelmien hallintomallista päätetään viime kädessä kansallisella tasolla. Kuutosohjelman väliarvioinnin tarjousasiakirjassa pyydettiin arvioijia tekemään huomioita myös hallintojärjestelmästä. Sopimuksen solmimisen jälkeen haluttiin hallintopuoli kuitenkin jättää vähemmälle huomiolle, joten arviointiryhmää pyydettiin keskittymään enemmän rahoituksen edistymiseen sekä vaikuttavuuteen. Ajatuksena lienee ollut se, että koska seurantakomitealla ei ole päätösvaltaa hallinnollisiin valtakysymyksiin, vaan niistä päätetään hallitustasolla, ei seurantakomitean teettämässä arvioinnissa ole siihen syytä kiinnittää päähuomiota. Hallinnon arviointi tehtiin kuitenkin lähes suunnitellussa laajuudessaan ja siinä tehdyt huomiot ovat olleet mukana kiivaastikin käydyssä keskustelussa rakennerahoituksen hallinnoinnista.

Ne haastatelluista, jotka suhtautuivat kriittisesti koko ohjelman hallinnolliseen valtajakoon, kiittelivät arviointia osuvaksi ja asiantuntevaksi. Ne puolestaan, jotka suhtautuivat asiaan yliolkaisesti tai viittasivat hallintojärjestelyihin ratkaisemattomina "ikuisuuskyseksinä" eivät nostaneet koko hallinnon arviointia haastatteluissa esille. Selvää näyttää kuitenkin olevan, että hallinnon arvioinnin sekä siihen liittyvän seurantajärjestelmän kritiikin osalta on käyty vilkkaasti keskustelua sekä tavoite 6 -ohjelman seurantakomitean piirissä että laajemmaltikin. Usein viitattiin myös tulevaan rakennerahastokauteen 2000–2006, jonka osalta tullaan tekemään uusi hallinnollisia järjestelyjä koskeva päätös. Tähän päätökseen uskottiin sekä arvioinnin väli- että loppuraportilla olevan paljonkin vaikutusta.

Kuutosohjelman osalta nousi esille myös esimerkkejä siitä, miten arviointia voidaan käyttää toimintaa legitimoivana argumenttina vastuullisuuskyseksissä. Koska komissio on tilivelvollinen toiminnastaan Euroopan parlamentille, joutuu se vastaamaan parlamentaarikoiden esittämiin kysymyksiin. Joutuessaan vastaamaan suomalaisen europarlamentaarikon esittämään kysymykseen, joka koski rakennerahoitusta, oli haastateltu komission virkamies viitanut arviointiraportin tuloksiin. Komissio joutuu myös vuosittain esittämään toimistaan selonteon Euroopan parlamentille. Myös tässä raportoinnissa se vetoaa usein jäsenmaissa



suoritettuihin ulkopuolisten arvioijien raportteihin. Niissä esitetyt tulokset esim. rakennerahoituksen vaikuttavuudesta ovat arvokkaita välineitä tässä vastuullisuusasemassa.

Kansallisen keskushallinnon edustajat näkivät puolestaan arvioinnin olleen siinä mielessä hyödyllinen, että sen avulla on voitu osoittaa komissiolle rahoituksen toimeenpanon tapahtuvan moitteettomasti. Eräs virkamies näki asian seuraavalla tavalla:

*”Hallinnon ensimmäinen tehtävä on, että saadaan rahojen kulku ja valvonta kuntoon, että komissio luottaa siihen, ettei söhelletä eikä tehdä mitään tuhmaa. Seuraava on, että saadaan tietoa, että ollaan saatu jotain aikaan.” (ministeriön virkamies)*

Eräät haastatellut mainitsivat hyödylliseksi myös seurantakomitean ja arvioijien välisen vuorovaikutuksen arviointiprosessin aikana. Toimenpiteitä koskevien tavoitteiden määrittely tapahtui kuutosohjelmassa pitkälti arvioinnin teknisessä työryhmässä. Tähän valmistavaan työhön osallistuivat myös arvioijat. Ohjelman tavoitteet on määritelty säädöksissä ja ohjelmasiakirjassa niin yleisessä ja täsmentämättömässä muodossa, etteivät ne sinällään voi muodostaa perustaa ohjelman vaikutusten tarkastelulle. Tarvittavaa tavoitteiden jalostusta tehtiin ensin seurantakomitean organisaatiotyöryhmän piirissä ohjelman käynnistämisympäristössä, jonka jälkeen työtä jatkettiin arvioijien kanssa arvioinnin teknisessä työryhmässä. Tämä oli selkeää näyttöä siitä, ettei arvioinnin hyöty rajoitu pelkästään arvioinnin tuloksiin, vaan itse työskentely sinänsä voi olla kaikkia osapuolia hyödyttävää.

Tavoite 6 -ohjelman arvioinnin tulokset synnyttivät lukumääräisesti useampia konkreettisia päätöksiä kuin kakkosohjelman arviointi. Jos kuitenkin otetaan huomioon kuutosohjelman suurempi laajuus sekä arvioinnin pidempi aikajänne, eivät välineellisen hyödyntämisen tulokset ole kuutosohjelman osalta juurikaan parempia kuin kakkosohjelmassa, päinvastoin. Ja vaikka kuutosohjelman arviointi onkin nostattanut paljon keskustelua näyttää siltä, ettei se suhteessa ole tuottanut käsitteellistä hyödyntämistä suhteessa yhtä paljon kuin kakkosohjelman arviointi. Arvioinnin prosessin hyödyllisyydestä nousi haastatteluissa esiin muutama havainto kuten kakkosohjelmassakin.

## 6.4 Arviointien rooli ohjelmien ohjauksessa

Haastatteluissa kysyttiin myös, millaiseksi arvioinnin rooli koettiin seurantakomitean työssä ja yleisemmin rakennerahoituksen ohjauksessa. Arviointien merkitykseksi todettiin ensinnäkin se, että niissä muodostetaan kokonaiskuva toiminnasta, joka toimeenpanovaiheessa hajautuu useille eri hallinnon sektoreille. Samalla niistä saadaan vertaileva näkemys rahoituksen etenemisestä alueittain. Kokoavaa ja vertailevaa tietoa saadaan toki myös seurantajärjestelmän osana toimitettavasta raportoinnista, mutta siitä puuttuu täysin arvioiva ja arvottava näkökulma. Raportointi on luonteeltaan niin teknistä ja toteavaa, ettei sen avulla juurikaan pystytä tekemään toimenpiteiden onnistuneisuutta koskevia johtopäätöksiä. Vertailevaa ja samalla arvioivaa näkökulmaa ei saada juuri mistään muualta kuin arvioinneista.

Keskeisin esille noussut piirre oli kuitenkin arvioinnin ulkopuolisuuden ja riippumattomuuden korostaminen. Ulkopuolisuudella nähtiin olevan kolme merkitystä. Se, että arvioija on ohjelman toteutuksesta erillään oleva taho, mahdollistaa ensinnäkin paremmin uusien ideoiden syntymisen.

*”Meillähän on itsellä kyllä valistunut tieto siitä, miten asiat ovat menneet ja ehkä mielipidekin siitä miten niiden pitäisi mennä. Tässä [arvioinnissa] me saadaan ulkopuolinen, semmoinen kuka ei ole toteutuksessa mukana, sanomaan semmoisia seikkoja, mitä me emme ole osanneet ajatella. Siinä on sen arvo.” (ministeriön virkamies)*

Eräs sosiaalipartneri ilmaisi saman asian hieman kriittisemmällä äänenpainoilla.

*”Ilman ulkopuolista arvioijaa tilanne olisi huomattavasti sekaisempi. Meillä olisi utopistisempia kuvia koko hommasta. Arvioinnit ovat pitäneet tämän homman kiitettävästi realismin tasolla.” (sosiaalipartnerin edustaja)*

Toinen arvioijan ulkopuolisuuteen liitetty merkitys oli se, että ulkopuolinen näkemys toimintaan tarjoaa puolueettoman pohjan keskustelulle.

*”Jokainen katsoo omasta vinkkelistään. Jos kuvittelee, että me oltaisiin tehty tuolainen raportti virkatyönä, olisi se muiden osapuolten taholta noussut hirvittävän kriittiseen valoon. Kun se on ulkopuolisen tekemä, keskeiseksi nousee päättelyketju. On olemassa yhteinen paperi, josta puhutaan. Sen sijaan että haukuttaisiin johtopäätöksiä, joudutaan miettimään, mitä sen johtopäätöksen takana on. Keskustelu on hedelmällisempää.” (rahastovastuuministeriön virkamies)*

Koska rakennerahoitusta toteutetaan kumppanuusperiaatteen mukaisesti yhteistyössä, eri osapuolet katselevat asioita omista lähtökohdistaan, oman hallinnonalan rutiinien, käytäntöjen ja normien kautta sekä myös oman hallinnonalan tonttia vartioiden. Etenkin maakunnat sekä sosiaalipartnerit ovat valittaneet rakennerahoituksen toimeenpanoon liittyvää hallinnonala-kohtaista ajattelua. Kapeakatseisuuden sävyttämään yhteistyöhön voi ulkopuolinen arviointi avata uusia keskustelumahdollisuuksia.

*”Seurantakomiteasta kannattaa muistaa, että hallinnonalat puolustavat reviiriään. Jos meistä [maakunnista] joku sanoo, että teidän on lopetettava tuo jatkuva revii-rinvartiointi ja ryhdyttävä meidän kanssa kunnolla yhteistyöhön [rahoituksen] hakijan näkökulmasta, niin sieltä tulee selitys, että juu-juu, näinhän on tehty ja kaikki on hyvin. Mutta jos se tapahtuu tuolta [arvioinnista] ja se nostetaan esiin kunnolla, niin sen vaikutus on erilainen. Se on ulkopuolelta tuleva, ei asianosaisten itsensä esittämä.” (maakunnan liiton edustaja)*

Arviointi tarjoaa siis lähtökohdan keskustelulle, jonka kaikki osapuolet voivat hyväksyä. Se voi myös pakottaa ottamaan kantaa asioihin, joita ei muuten rohjettaisi nostaa esiin. Muuten yhteistyö on helposti “juupas-eipäs-keskustelua, että me ollaan oikeassa, te olette väärässä” (ministeriön virkamies). Arviointi tarjoaa kiintopisteen, johon osapuolet voivat tukeutua esittäessään argumentteja keskustelussa.

Arviointien käyttämiseen argumentoinnin pohjana liittyy viime kädessä aina se mahdollisuus, että mikäli kukin osapuoli katselee asioita vain omista lähtökohdistaan, arvioinnista tulee poimittua vain ne johtopäätökset ja ajatukset, jotka tukevat omaa ajattelua. Esiin nostetaan ainoastaan ne kohdat arvioinnista, jotka ovat myötäsukaisia suhteessa omiin käsityksiin ja hyödyllisiä oman työn kannalta.

Kolmas esille noussut arvioinnin ulkopuolisuuden merkitys liittyy toiminnan legitimointiin. Ulkopuolista arviota toiminnasta voidaan käyttää perusteluina osoitettaessa komissiolle, että rakennerahoituksen hallinnointi on kyetty Suomessa hoitamaan ilman suurempia rötöksiä sovitteja linjauksia noudattaen.

*”Komissio saa sitä kautta tietoa. Se on ulkopuolinen arviointi meidän tekemisistä tai tekemättä jättämisistä. Siitä miten ohjelman toteutus vastaa tilannetta alueilla, miten strategia on muodostettu. Tällä hetkellä suurin arvo on siinä, että komissio voi luottaa, että kaikki osapuolet toteuttaa sitä.” (ministeriön virkamies)*

Tähän arvioinnin käyttämiseen argumentoinnin pohjana liittyy myös avoimen konfliktiulottuvuuden mahdollisuus. Arviointia koettiin käytetyn monta kertaa aseena muita osapuolia vastaan. Eräs haastateltu totesi, että maakuntien liittoja on “pyrity lyömään arviointiraporteilla” tarkoituksena osoittaa, etteivät ne ole kyenneet hoitamaan tehtäviään niin kuin pitäisi. Arviointeja oli haastateltujen mukaan käytetty myös aseena ministeriöiden välisissä valtakysymyksissä pyrittäessä osoittamaan toisen ministeriön hoitaneen tehtävänsä kelvottomasti. Tällä pyrittiin motivoimaan tehtävien siirtoa oman hallinnonalan piiriin. Monet haastatelluista kokivat tällaisen käyttäytymisen ilmentävän suomalaisen hallintokulttuurin asenteellista ongelmaa, jossa muiden vahtiminen ja oman maineen kiillottaminen on tärkeämpää kuin virheistä oppiminen. Koettiin, ettei arviointia sittenkään nähdä vielä aidosti kehittämisen välineenä, vaan se täyttää osapuolten keskinäisen tilintarkastuksen funktiota, jossa muille osapuolille jaetaan oikeutta ja itselle haetaan synninpäästöä.

Arviointien rooli näyttää olleen vahvasti olemassa olevaa tietoa vahvistava. Arvioinnit ovat vain muutamissa kysymyksissä nostaneet esiin jotain täysin uutta. Suurin osa asioista on jo ollut toimijoiden tiedossa, mutta käsitykset perustuvat enemmän näppituntumaan kuin systemaattiseen tarkasteluun. Ulkopuolinen ja järjestelmällinen tarkastelu voi kuitenkin epäilyksiä hälventäen vahvistaa ja selventää olemassa olevia käsityksiä. Tämä ei ole lainkaan vähäpätöinen rooli. Arvioinnit ovatkin olleet ainoastaan yksi tietolähde ohjelmien toimeenpanon kanssa työskenteleville. Muita haastatteluissa mainittuja tietokanavia ovat olleet luonnollisesti seurantajärjestelmä, oma henkilökohtainen yhteydenpito sekä oman organisaation muihin osiin että laajempaan kontaktiverkkoon.

Jos ajatellaan sitä, miten arvioinnit ovat kyenneet tuottamaan arvokasta tietoa eri ohjelmia toteuttaville osapuolille, kuvaa tilannetta paljon se, että tärkeimmät osapuolet ovat teettäneet lisäselvityksiä arvioinnin kohteena olleista kysymyksistä. Useat maakunnat sekä kuutosohjelmassa että kakkosohjelmassa ovat tehneet omia maakuntiaan koskevia arviointeja; työministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö ovat teettäneet omia vastuualueitaan koskevia selvityksiä; lisäksi komissio on teettänyt Suomen ja Ruotsin tavoite 6 -ohjelmia koskevan vertailun. Ne on luonnollisesti tarkoitettu täydentämään ohjelmason arviointien muodostamaa kuvaa. Eräiden selvitysten osalta on kuitenkin selvästi havaittavissa, että koska ohjelmason arviointi ei ole vastannut siihen kohdistettuja odotuksia, ovat organisaatiot tehneet omaa arviointityötään kohdistetummista kysymyksistä. Eräs ministeriö teetti tyytymättömänä kuutosohjelman arviointiin itse eräiden toimenpiteiden osalta selvityksen osoittaakseen, että ohjelmason arvioinnissa esitetyt vaikuttavuutta koskevat pessimistiset arviot olivat virheellisiä.

Organisaatioiden omien selvitysten lisäksi tärkeinä tietolähteinä mainittiin muita rakennerahasto-ohjelmia koskevat arvioinnit. Kakkosohjelman arvioinnissa esitetty hankevalmistelijoiden ajatuksen lainaaminen kuutoseen on tästä hyvä esimerkki. Etenkin sosiaalirahaston rahoittamien toimenpiteiden osalta mainittiin toistuvasti myös tavoite 3 ja 4 -ohjelmien arvioinnit, joissa on tehty varsin perusteellista ja syvältä luotaavaa arviointityötä. Tähän ei ollut mahdollisuutta kakkos- eikä kuutosohjelmissa, joten niissä työministeriö sekä komission työllisyysasioiden pääosasto, jotka hallinnoivat sosiaalirahastoa, ovat hyödyntäneet paljon kolmos- ja nelosohjelmien arviointeja. Eräät haastatelluista totesivatkin, ettei niin laajan ja monenlaisia toimenpiteitä sisältävän ohjelmakokonaisuuden arviointi kuin kuutosohjelman arviointi voi ikinä täyttää eri osapuolten odotuksia. Tilalle ja täydentämään ehdotettiin mm. teemakohtaisia, alueellisia, sekä hallinnonalakohtaisia arviointeja.

## 6.5 Hyödyntämisen muodot

Yhteenvedona haastatteluista voidaan todeta, että välineellinen hyödyntäminen on ollut melko rajallista molempien ohjelmien osalta. Arviointitulosten suora soveltaminen päätöksenteossa on kummassakin ohjelmassa jäänyt muutama kysymykseen. Tavoite 2 -ohjelman arvioinnin

välineellinen soveltaminen seurantakomiteassa rajoittui lähinnä yhteen päätökseen, hankeaktivaattorien palkkaamiseen. Tavoite 6 -ohjelman arvioinnin välineellinen soveltaminen ei suhteessa arvioinnin laajuuteen ollut kovinkaan paljoa suurempi. Kolme päätöstä nousi kiistattomasti esiin: toimenpidekokonaisuuksien rahoituskehysten yhdistäminen, tavoitteiden tarkistaminen sekä maakuntien yhteistyöryhmien välisen tiedonvaihdon tehostaminen.

Arvioinnit eivät liioin ole tarjonneet kovin paljon uusia ideoita tai näkökulmia ohjelmien hallintoihin. Arviointien käsitteellinen hyödyntäminen on siten jäänyt verrattain vähäiseksi. Kakkosohjelman arviointi näyttää kuitenkin toimineen paremmin uusien ajatusten herättäjänä kuin kuutosohjelman arviointi. Se toi varsin aikaisessa vaiheessa tietoon eräitä keskeisiä ongelmakohtia: yrityksiä ei tavoitettu, hankkeet olivat oppilaitoslähtöisiä ja tuki suuntautui perinteisille toimialoille. Suhteuttaen kakkosohjelman arvioinnin pienen koon kuutosohjelman laajuuteen näyttää kakkosohjelman pikaisesti tehty analyysi nostaneen selkeästi enemmän keskeisiä ongelmakohtia esille kuin kuutosohjelman arviointi. Siten se on ollut myös innovatiivisempi. Kuutosohjelman osalta tulokset ovat pääosin olleet olemassa olevaa tietoa vahvistavia, vailla uusia perspektiivejä.

Kolmas hyödyntämisen muoto, legitimoiva hyödyntäminen, sekä tähän liittyvä argumentoiva hyödyntäminen näyttävät sitä vastoin olleen keskeisiä arviointien käyttötapoja. Selviä viitteitä saatiin siitä, että maakunnat ovat arviointeihin nojautuen legitimoineet keskushallinnolle kykyään hoitaa aluekehittämisviranomaisen tehtäviä ja sitä kautta koko olemassaoloon; keskushallinto on legitimoinut toimintaansa komission suuntaan; komissio puolestaan on legitimoinut rahoituksen hallinnointiaan Euroopan parlamentin suuntaan. Tällaisen vastuullisuuden perustuvan legitimoinnin lisäksi ovat rahoitusta toteuttavat osapuolet pyrkineet legitimoimaan toimintaansa myös saman hallinnollisen tason sisällä. Etenkin yksittäiset ministeriöt ovat pyrkineet arviointien avulla osoittamaan toimintansa oikeutuksen suhteessa muihin ministeriöihin. Legitimoiva hyödyntäminen näyttää olleen melko vallitseva hyödyntämisen muoto, eikä pelkästään toimijoiden välillä, jotka ovat toimivaltansa mukaan vastuullisuussuhteessa toisiinsa, vaan myös muodollisesti tasavertaisten osapuolten välillä toimivaltaa koskevassa kissanhännänvedossa.

Neljäs hyödyntämisen ulottuvuus liittyy tilaajien ja arvioijien välisen vuorovaikutuksen hyödyllisyyteen arviointiprosessin aikana. Ohjelmien tavoiteindikaattorien sekä arviointikriteerien

muotoilussa arviointiprosessi on tuottanut koko ohjausta hyödyttävää kehitystyötä. Tämä työ on ollut kuitenkin melko teknistä, komission vaatimuksista kumpuavaa, vailla kaikkia osapuolia sitovaa keskustelu- ja oppimisfunktiota. Arvioinnin prosessin hyödyntäminen kokonaisuudessaan on ollut varsin vähäistä. Tästä huolimatta tietty arvioiva ja analyyttinen ajattelu on alkanut juurtua ohjelmia ohjaavan henkilöstön keskuudessa.

## 7 HYÖDYNTÄMISEEN VAIKUTTANEET TEKIJÄT

Mikä sitten on syynä siihen, ettei arvioinneilla ole ollut käytännössä niin paljon vaikutusta kuin on ehkä odotettu? Mitkä tekijät selittävät yhtäältä välineellisen hyödyntämisen niukkuuden, käsitteellisen hyödyntämisen vähäisyyden ja toisaalta legitimoivien ja argumentoivien käyttötapojen keskeisyyden?

### 7.1 Tavoite 2 -ohjelman arviointi

Haastatteluissa kysyttiin vastaajien näkemyksiä hyödyntämiseen vaikuttaneista tekijöistä. Tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin osalta selkeimmän tekijän voidaan todeta olevan se, ettei arviointi ollut olennaisia päätöksiä tehtäessä vielä tarjolla. Ohjelmakauden lyhykäisyydestä johtuen arvioinnin tärkein tehtävä olisi ollut välittää toteutuksen alla olevan ohjelmakauden kokemuksia tulevan kauden valmisteluun. Siitä se myöhästyi kuitenkin selkeästi. Maakunnat olivat ehtineet jo toimittaa alueelliset ohjelmaehdotuksensa sisäasiainministeriöön, jossa niiden pohjalta valmisteltiin yhtenäinen esitys uudeksi Suomen tavoite 2 -ohjelmaksi. Komission kanssa käytyjen neuvottelujen aikana arviointi kuitenkin oli jo käytettävissä, joten siinä vaiheessa pystyttiin vielä imemään joitain keskeisiä näkökulmia ohjelmiin, mm. enemmän liikkuvapautta antava yksinkertaisempi ohjelmarakenne sekä teknologia- ja yritystoimenpiteiden terävöittäminen.

Myöhästymisen valmisteluvaiheesta oli ohjelmakauden lyhydestä johtuva väistämättömyys, joten arviointiprosessin ei siinä mielessä voida varsinaisesti sanoa epäonnistuneen. Arvioinnin teettäminen vielä aikaisemmassa vaiheessa olisi ollut mahdotonta, sillä toiminta ei ollut vielä ehtinyt käynnistyä sitä vähääkään mitä se nyt oli. Vielä tässäkin vaiheessa oli vaikea saada tietoa käynnistyneiden hankkeiden vaikutuksista. Voidaankin sanoa, että seuraavan ohjelmakauden suunnittelu tuli aivan liian varhain, jotta uutta ohjelmaa olisi voitu rakentaa vanhan ohjelman vaikuttavuuden perusteella. Tämä onkin toinen selkeä este, mikä haastatteluissa nousi esille: ohjelman vaikuttavuutta koskevat osat jäivät varsin alustaviksi arvioiksi. Vaikutavuusanalyysiä toivottiin ohjelmamuutoksia koskevien päätösten pohjaksi, mutta liian alustavaa luonnetta olevien arvioiden ei katsottu antavan aihetta siihen. Uuden kauden osalta päätettiin edetä pitkälti vanhojen rakenteiden pohjalta.



Kolmas haastatteluissa esiin noussut tekijä, jonka koettiin haitanneen arvioinnin hyödyntämistä oli ohjelman hallinnoinnin raskaus. Suuren osan sekä seurantakomitean työskentelystä että ohjelman koordinoinnista vastuussa olevien sisäasiainministeriön virkamiesten ajasta täyttää osapuolten välisen toiminnan yhteensovittaminen sekä hallinnolliset rutiinit. Työläs ja tekninen kansallinen budjetointimenettely sekä EU:n tiukat vaatimukset aiheuttavat “numero-rumban”, joka hukuttaa alleen strategisemmän työn mahdollisuuden, kuten perusteellisen arviointityön. Monet kokivatkin arvioinnin tulosten käsittelyn perin puutteelliseksi. Etenkin maakunnat sekä sosiaalipartnerit näkivät arvioinnin kuitatuksi lähinnä sivulauseissa. Eräs haastateltu näki tilanteen näinkin lakonisesti:

*“Arvioijan valinta vie hyvinkin kauan, koska se vie rahaa. Siitä keskustellaan pitkään, ovatko kaikki tarjoukset tulleet. Mutta kun tulokset tulevat, merkitään vain tiedoksi, että ollaan saatu Suomen tavoite 2 -ohjelman 1995–1996 arviointi.”*  
(maakunnan liiton edustaja)

Tämä nostaa väistämättä kysymyksen arvioinnin tilaajien motivaatiosta sitoutua arvioinnin tulosten hyödyntämiseen. Pelkkä säädöksissä pakolliseksi asetetun arvioinnin teettäminen ja ohjaaminen vievät energiaa jo niin paljon, ettei voimia eikä intressejä enää riitä tulosten täysimittaiseen hyödyntämiseen. Monet kaipasivat perusteellisempaa keskustelua arvioinnin tuloksista sekä yhteistä päätöksentekoprosessia niiden huomioon ottamisesta käytännön toiminnassa.

Usein esitetty ajatus oli erillisen seminaarin pitäminen arvioinnista. Normaali seurantakomitean kokous ei jätä tilaa niin perusteelliseen ja laaja-alaiseen keskusteluun kuin mitä monipuolinen arviointiraportti antaisi aihetta. Työministeriön vastuulla olevissa tavoite 3 ja 4 -ohjelmissa on pidetty tällaisia seminaareja, joissa ohjelmien toteutukseen kytkeytyviä osapuolia on kutsuttu keskustelemaan arvioijien kanssa arviointien tuloksista. Ne haastatellut kaksohjelman seurantakomitean jäsenet, jotka ovat olleet tekemisissä myös tavoite 3 ja 4 -ohjelmien toimeenpanon kanssa, kokivat tämän tyyppisen arviointitulosten prosessoinnin äärimmäisen hyödyllisenä.

## 7.2 Tavoite 6 -ohjelman arviointi

Kun kakkosohjelman arvioinnin käytön suurimpina esteinä näyttivät olleen sekä ohjelmakauden että arvioinnin lyhykäisyydestä johtuvat aikatauluongelmat, kuutosohjelmassa ei ajoitus ollut niinkään esteenä työn hyödyntämiselle. Arviointi valmistui suunnitellussa aikataulussa ohjelmakauden puolivälin tarkistuksia (mid term review) ajatellen, joten mahdollisuudet sen tulosten perinpohjaiseen käsittelyyn olivat olemassa. Kuitenkaan arvioinnilla ei ollut kovin suurta toimintaa uudelleen suuntaavaa vaikutusta, vaikka arvioinnissa esitettiin lukemattomia toimenpidesuosituksia. Syitä on siis etsittävä pääosin muista kuin arvioinnin ajoitukseen liittyvistä ongelmista.

Etenkin komission edustajat näkivät arviointiprosessissa tehdyn tiettyjä virheitä. Ensinnäkin arvioinnille hyväksyttiin liian monimutkainen työsuunnitelma, jolloin raportista tuli väistämättä liian pitkä ja sekava. Toiseksi ei heti kättelyssä osattu ohjeistaa arviointiryhmää tutkimaan oikeita kysymyksiä, jolloin toivottuja tutkimuskohteita ja -näkökulmia yritettiin ujuttaa jälkikäteen arviointiin mukaan sekä seurantakomiteassa että arvioinnin teknisessä työryhmässä. Arviointiryhmä vetosi kuitenkin johdonmukaisesti alkuperäiseen työsuunnitelmaan ottaen vain osan toiveista työssään huomioon.

Suunnitelman mukaan arviointiryhmän tuli saada keskeinen arviointimateriaali seurantajärjestelmästä. Järjestelmän puutteiden käytyä ilmeiseksi arviointiryhmä vetosi edelleen alkuperäiseen sopimukseen ja ilmaisi tyytymättömyytensä tiedonsaannin suhteen. He totesivat myös, ettei arviointiin varatut resurssit jättäneet tilaa itsenäiseen tiedonkeruuseen siinä mittakaavassa, kuin seurantajärjestelmän toimimattomuuden sanelema muuttunut tilanne olisi vaatinut. Arviointia jatkettiin kuitenkin sovitulla tavalla, jolloin arvioinnin empiirinen pohja jäi tiedon käyttäjien silmissä heikoksi. Tämä on syönyt työssä esitettyjen johtopäätösten ja suositusten yleistä uskottavuutta käyttäjien kannalta. Eräs ohjelmaa toteuttava osapuoli olikin todennut, ettei raporttiin ole syytä ottaa juurikaan kantaa sen heikon uskottavuuden takia. Ensimmäisen ohjelmakauden kokemattomuudesta johtuen ei arviointia siis oltu osattu ohjata alun alkaen oikeille urille. Arviointisopimuksen solmimisen jälkeen tilannetta oli vaikea enää muuttaa, jolloin työn relevanssi ei enää vastannut käyttäjiensä toiveita eikä esitettyjä johtopäätöksiä pidetty vakuuttavina.

Eräät haastatellut kokivat arvioijien osoittaneen heikon asiantuntemuksensa joillain osa-alueilla mm. siinä, että nämä toistivat eräiden osapuolten seurantakomiteassa esittämät näkemykset turhan suoraviivaisesti arviointiraportissaan. Asiantuntemusta alentavana tekijänä pidettiin arviointiryhmän koordinaattorin vaihtumista ensimmäisen toimintavuoden jälkeen. Tällöin katosivat sekä se osaaminen että se tilaajan ja työn suorittajan välille syntynyt luottamus, jotka tähän mennessä olivat ehtineet muotoutua. Myös tämä näyttää murentaneen arvioinnin yleistä uskottavuutta tiedon käyttäjien osalta. Tämä arvioinnin ohjaukseen sekä arvioijien asiantuntemukseen liittyvä kokonaisuus vaikuttaa olleen suurin tekijä siihen, ettei arviointia otettu kaikilta osin huomioon.

Tiedon käyttäjien osalta esille nousi se, ettei arviointia oltu aina nähty niinkään kehittämisen välineenä, vaan pikemminkin osapuolten välisenä tarkastusmenettelynä. Eräs haastateltu kuvaasi tilannetta seuraavasti:

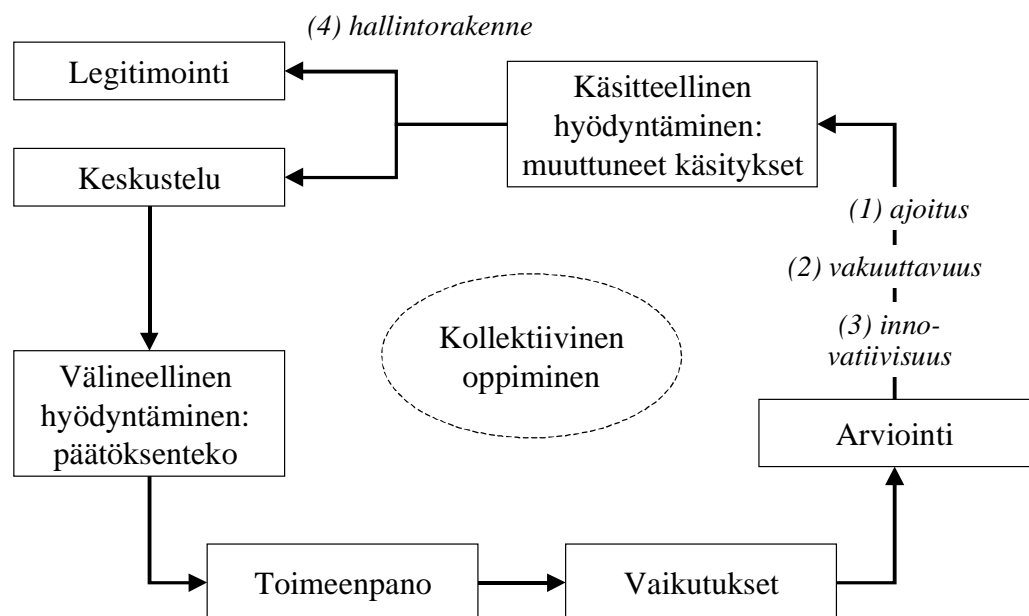
*”Suomessa ei olla totuttu tämmöiseen arviointiin. Meillä on asenteellisia ongelmia. Asiat koetaan mustavalkoisina. Jos joku tutkii jotain, se on vastahankaista, ei päästetä tutkimaan. Ei lähdetä yhteistyönäkökulmasta, että on hyvä kun ulkopuolinen katsoo, mitä me tehdään. Ongelmana hallintojärjestelmässä on, että kaikki vartioi älyttömästi omia reviirejään, kyttää mitä muut tekee, tavallaan nuija valmiina. Evaluoinnin merkitys häviää, sitä ei koeta positiivisena. Sitä ei koeta kehittämistävälineenä vaan tarkastuspöytäkirjana.”*

Arvioinnin käyttäminen oman toiminnan oikeuttajana ja maineen puhdistajana näytti olleen rakentavaa keskustelua haitannut tekijä. Eräs keskushallinnon virkamies totesi, etteivät maakunnat halunneet juurikaan nostaa arviointiraporttia esiin, sillä se ei tukenut heidän näkemyksiään. Keskushallinto puolestaan on ollut tyytyväinen siihen arvioinnin vahvistamaan näkemykseen, ettei ohjelman toimeenpanossa oltu syyllistytty mihinkään suurempiin rötöksiin, vaan rahoitus eteni suurin piirtein sovitussa uomissa. Kehittämislle ei heidän puoleltaan ole siis asetettukaan niin suuria odotuksia, vaan arviointi on täyttänyt tehtävänsä toimiessaan osapuolten toiminnan oikeellisuuden osoittajana.

## 8 PÄÄTELMÄT

Lopuksi on tarpeen tarkastella edellisessä luvussa kuvailtujen tekijöiden vaikutusta arviointien hyödyntämisen muotoihin tavoite 2 ja 6 -ohjelmissa. Ensinnäkin havaittiin, että pääosin arvioinnin ajoitukseen liittyvistä ongelmista (tekijä 1 kuvassa 8) johtuen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin *välineellinen hyödyntäminen* eli arvioinnin johtopäätösten ja toimenpideehtotusten konkretisoituminen ohjelmaa koskevissa päätöksissä jäi varsin vähäiseksi. Ohjelmaperusteinen rahoitus tiukkoine aikatauluineen aiheutti ensimmäisellä ohjelmakaudella selkeän pattitilanteen. Yhtäältä jouduttiin odottamaan, että toiminta ehtii käynnistyä kunnolla, eli että arvioitavia hankkeita on ehditty käynnistää riittävästi. Toisaalta taas yritettiin saada arviointi valmiiksi siten, että se olisi käytettävissä tulevaa ohjelmakautta koskevassa suunnittelussa. Tämä ensimmäisen kauden lyhydestä johtuva aikataulutavoite osoittautui vaikeaksi toteuttaa. Se ei toivottavasti ole kuitenkaan enää tulevien kausien ongelmana.

*Kuva 8. Keskeisimmät hyödyntämiseen vaikuttaneet tekijät.*



Tavoite 6 -ohjelmassa välineelliset hyödyt jäivät vähäisiksi puolestaan useista arvioinnin valmistelu- ja ohjausprosessiin liittyvistä osatekijöistä johtuen, joiden yhteisvaikutuksena arvi-

oinnin yleinen vakuuttavuus (tekijä 2) tulosten käyttäjien silmissä jäi varsin heikoksi. Arvioinnin vakuuttavuutta söivät mm. oman empiirisen materiaalin ohuus ja arviointiryhmän sisäiset henkilövaihdokset. Motivaatio tulosten konkreettiselle soveltamiselle oli siten vähäinen.

Arviointitulosten välineellinen soveltaminen käytäntöön mielletään yleensä arviointien perimmäiseksi tavoitteeksi. Näin näyttää olevan myös rakennerahastoarviointien suhteen, sillä niille asetetut tavoitteet korostavat johtopäätösten ja suositusten konkreettista soveltamista päätöksenteossa. Tässä suhteessa tavoite 2 ja 6 -ohjelmien väliarviointien voidaan katsoa jääneen selvästi tavoitteestaan. Huolimatta välineellisen hyödyntämisen ensisijaisuudesta on kuitenkin muistettava, ettei se saa olla ainut arvo hyödyllisyyttä arvioitaessa. Kysehän voi olla myös siitä, että arvioinnissa havaitaan ohjelman onnistuneen riittävässä määrin, eikä muutoksiin nähdä tarvetta. Joiltain osin tämä pätee tavoite 2 -ohjelman väliarviointiin, kun todettiin, ettei vasta käynnistyneen uuden ohjelman osalta ole syytä ryhtyä heti muuttamaan valittuja toimintasuuntia.

Arvioinnin *käsitteellinen hyödyntäminen* eli uusien näkökulmien omaksuminen on suhteessa työn laajuuteen ollut kakkosohjelmassa selkeästi laajempaa kuin kuutosohjelmassa. Kakkosohjelman arviointi tunnisti aikaisessa vaiheessa eräitä keskeisiä ongelmakohtia, joiden ratkaisemiseksi voitiin ryhtyä pohtimaan vaihtoehtoisia toimintamalleja. Kuutosohjelman arvioinnin antiin uusien näkökulmien antajana ja ongelmien identifioijana sitä vastoin ei oltu kokonaisuutena juurikaan tyytyväisiä. Tämä näyttää johtuneen ennen kaikkea siitä, ettei arvioinnissa onnistuttu käyttäjien mielestä lähestymään tutkimuskohteita kovin innovatiiviselta kannalta (tekijä 3). Tarjottu tieto oli pääosin jossain muodossa jo päättäjien tiedossa olevaa, joten se lähinnä vahvisti olemassa olevia käsityksiä.

Vaikka käsitteellinen ja välineellinen hyödyntäminen jäivätkin verrattain vähäisiksi kummankin ohjelman osalta, on arviointeja silti käytetty runsaasti toiminnan *legitimoinnin* ja keskustelun pohjana. Kukin rahoitusvastuullinen toimija on pyrkinyt osoittamaan muille osapuolille kyvykkyytensä ja onnistumisensa rahoituksen hallinnoijana. Näyttäkkin siltä, että vaikka arviointitiedon käyttökelpoisuus ja vakuuttavuus eivät riittäisikään aiheuttamaan välineellisiä sovellutuksia päätöksenteossa eivätkä käsitteellisiä muutoksia ihmisten näkemyksissä, voidaan arviointeja silti käyttää jo tehtyjen päätösten sekä oman aseman legitimoinnissa suhteessa muihin toimijoihin.

Edellä mainitut arviointien hyödyntämiseen vaikuttaneet tekijät liittyvät keskeisesti yhtäältä arviointiprosessiin eli arvioinnin ohjaukseen ja suorittamiseen, sekä toisaalta arviointien käyttäjien ominaisuuksiin. Myös eräät poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät (4) ovat saattaneet vaikuttaa siihen, että legitimoiva hyödyntäminen on ollut keskeistä. Arviointien käyttäminen argumentoinnin välineenä on epäilemättä kaikkeen tutkimustiedon hyödyntämiseen olennaisesti liittyvä piirre, mutta voi olla, että tietyt rakennerahoitusohjelmien hallintorakenteen piirteet suosivat nimenomaan legitimoivaa käyttöä. Ohjelmien toimeenpano tapahtuu paljolti autonomisten toimijoiden välisten neuvottelujen pohjalta. EU:n kumppanuusperiaatteen mukainen toimeenpano yhdistettynä suomalaisen hallinnon sektoreiden välisiin rajoihin sekä maakuntien liittojen vakiintumattomaan asemaan tuottaa hallintojärjestelmän, johon osallistuvilla lukuisilla tahoilla on tarve perustella kantansa muiden osapuolten hyväksymällä pohjalla. Vaikka toimijoiden välillä vallitseekin normiohjauksen muodossa tietty hierarkkinen järjestys – ylhäältä Euroopan komissiosta alas maakuntiin ja aluehallintoon – ovat toimijat muodollisesti kuitenkin varsin itsenäisiä. Tällaisessa neuvotteluihin perustuvassa päätöksenteossa tarvitaan hyviä argumentteja muiden vakuuttamiseksi. Koodatun, ”mustaa valkoisella” olevan tiedon tarve on tällöin suuri, sillä keskustelulle tarvitaan yhteinen lähtökohta. Arviointi on oivallinen argumenttien lähde, sillä se on koodattua, käyttötärpeeseen sovitettua tietoa, joka nauttii tieteellisyyden tuomaa arvovaltaa. Yhden seurantakomitean jäsenen vedotessa arviointiraporttiin pääsevät kaikki muutkin komitean jäsenet käsiksi perusteluihin.

Arvioinnin ulkopuolisuuden ja puolueettomuuden vaatimus näyttää tällöin korostuvan siksi, että toimijoiden arvot ja intressit poikkeavat melko paljon toisistaan. Tiedon tulee olla kaikkien osapuolten päteväksi tunnustamaa. Yksittäisen seurantakomitean jäsenen teettämä selvitys ei välttämättä vakuuta muita osapuolia, sillä se nähdään tietyistä teettäjän lähtökohdista kumpuavaksi työksi. Sen puolueettomuus on helppo asettaa kyseenalaiseksi. Ulkopuolinen arviointi on sitä vastoin paremmin kaikkien osapuolten tunnustama legitimi tietolähde, joka synnyttää keskustelua toimenpiteiden onnistuneisuudesta ja mahdollisista muutostarpeista. Homogeenisemmässä toimintaympäristössä ulkopuolisuus tuskin nousisi yhtä keskeiseen asemaan, vaan toiminta voisi perustua myös kokemusperäisempään ja subjektiivisempaan tietoon kaikkien toimijoiden jakaessa tietyt yhteiset lähtökohdat. Rakennerahoituksessa päätökset muodostetaan useiden hallinnon tasojen välisissä neuvotteluissa, joten konteksti on

melko heterogeeninen. Ulkopuolisen arvioijan suorittamalla arvioinnilla näyttää silloin olevan tärkeä rooli keskustelun herättäjänä.

Koska tavoite 2 ja 6 -ohjelmien päätöksentekojärjestelyt ovat lähes identtiset, on mahdotonta esittää vedenpitäviä päätelmiä päätöksentekojärjestelmän vaikutuksesta ilman systemaattisesti tarkasteltua vertailukohtaa. Jonkinlaisen vertailukohdan tarjoaa kuitenkin tavoite 3 ja 4 -ohjelmien päätöksentekojärjestelmä, jossa toimijoita on vähemmän. Näissä ohjelmissa maakuntien liitot eivät osallistu toimeenpanoon eikä hallinnonalojen lukumäärä ole yhtä suuri kuin alueellisissa ohjelmissa. Tavoite 3 ja 4 -ohjelmia koskevien arviointien hyödyntäminen on haastattelujen perusteella ollut perusteellisempaa ja keskittynyt enemmän strategiaan ja toiminnan kehittämistä koskeviin kysymyksiin kuin tavoite 2 ja 6 -ohjelmissa. Tämä viittaa siihen, että mitä suurempi määrä toimijoita ohjelmien ohjauksessa on mukana, joiden odotukset, edut ja ajattelutavat poikkeavat toisistaan, sitä vaikeampaa on löytää kehittämistyöhön tarvittava ilmapiiri.

Arvioinnit saavat siis suuren huomion, mutta osapuolten motivaatio tulosten hyödyntämiselle saattaa sitä vastoin olla heikko. Useiden toimijoiden yhteistyönä toteutettavissa ohjelmissa näyttää etenkin ensimmäisellä ohjelmakaudella olleen keskeistä toiminnan oikeellisuuden osoittaminen. Toimintaympäristö on nuori, joten toimijoiden asemat ovat vielä melko vakiintumattomat. Tarve osoittaa muille osapuolille oman organisaation kykyä hoitaa annettuja tehtäviä on suuri. Tällöin myös arviointeja käytetään legitimoimaan oman toiminnan oikeutusta. Keskusteluissa esitetyistä argumenteista suuri osa ei ole tähdännyt toiminnan kehittämiseen arvioinnin avulla, vaan legitimoimaan jo tehtyjä päätöksiä sekä todistamaan oman organisaation tehtävien tarpeellisuutta.

Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että ensimmäisellä ohjelmakaudella, kun koko rahoitusjärjestelmä on uusi, on paljon aikaa ja resursseja mennyt pelkästään arviointien tekemiseen. Voimia ei ole jäänyt sitoutua myös tulosten hyödyntämiseen. Arviointien symbolinen arvo on siten ollut paljon suurempi kuin konkreettinen hyöty suorien tulosten muodossa.

Huolimatta välineellisen ja käsitteellisen hyödyntämisen niukkuudesta voidaan todeta, että arvioinnit ovat kuitenkin olleet mukana lisäämässä *kollektiivista oppimista* rakennerahoituksen hallinnoinnissa. EU:n rakennerahoitukseen liittyvät uudet piirteet, kumppanuus ja ohjel-

maperusteisuus, ovat vaatineet suurta ponnistelua ja oppimisprosessia kaikkien asianosaisten taholta. Haastatteluissa nousi toistuvasti esiin se, että rahoituksen hallinnointijärjestelmä on kokonaisuus, joka on polkaistu käyntiin koko lailla tyhjästä ja jonka edellyttämän toimintatavan oppiminen on vienyt vuosia. Vaikkei arvioinneilla näytäkään olleen ratkaisevaa roolia tässä oppimisprosessissa, ovat ne olleet yksi merkittävä tekijä muiden joukossa. Eniten arvioinneista on epäilemättä opittu itse arviointien teettämiseen ja suorittamiseen liittyvää osaamista sekä evaluatiivista ajattelua.

Kollektiivisen oppimisen näkökulma on syytä muistaa pohdittaessa rahoituksen hallinnollisten rakenteiden muuttamista. Kuluvan kauden aikana on opittu toimimaan vallitsevan järjestelmän edellyttämällä tavoilla. Toimintatapojen muuttamisessa on aina uhkana se, että jo muodostuneet rutiinit käyvät hyödyttömiksi ja uusien oppiminen vie jälleen uuden käynnistymisaikansa. Tämän vuoksi olisi syytä pitää mielessä, ettei ryhdyttäisi muutoksiin pelkän muutoksen vuoksi, vaan että muutoksilla haettaisiin selkeästi tiettyjä etuja vanhaan järjestelmään nähden.

Edellä tehdyn tarkastelun perusteella voidaan kenties sanoa jotain myös siitä, miten arviointien hyödyllisyyttä voitaisiin parantaa EU:n rakennerahoitusohjelmien osalta. Ensinnäkin lieinee selvää, että arviointiprosessin kulkuun on jatkossa kiinnitettävä tarkempaa huomiota. Arvioinnin tilaajien on opittava muotoilemaan arviointitehtävä sillä tavoin, että syntyvä arviointi tuottaa mahdollisimman relevanttia tietoa käyttäjiensä tarpeisiin. Tämä saattaa vaatia kaikkien hallintojärjestelmän osapuolten entistä tiiviimpää sitomista arviointiprosessiin ja tehtävien muotoiluun. Muuten arviointi on vaarassa jäädä vaille merkitystä ohjelman kehittämisen kannalta. Toisaalta osapuolten on opittava muotoilemaan arviointia koskevat toiveensa toteutettavissa olevaan muotoon. Toistaiseksi – luultavasti koko arviointikäytännön uutuuden takia – ei valmisteluvaiheessa osattu tai ehditty käydä riittävän perusteellista keskustelua arvioinnin tavoitteista. Toiveita arviointien painotuksista on sitten esitetty arvioinnin jo käynnistyttyä, mutta osa niistä on ollut arvioijan kannalta epärealistisia toteuttaa.

Tarkkaa huomiota on myös kiinnitettävä ajoitukseen. Etenkin tavoite 2 -ohjelman osalta arvioinnin aikataulu muodosti vakavan esteen arvioinnin hyödyntämiselle. Toivottavasti EU:n tiukat säädökset arvioinnin aikataulusta eivät tulevilla kausilla enää muodosta periaatteellista estettä arviointien täysimittaiselle hyödyntämiselle, kun ei toimintaan tarvitse rynnätä vailla perusteellista ennakkovalmistelua.



Arvioinnin tulosten käsittelyyn on myös panostettava. Hyödyntämisen laajuuteen on saattanut vaikuttaa se, että raportit on kuitattu seurantakomitean kokouksissa melko niukalla keskustelulla. Arvioinnin tilaajien tulisi kyetä käynnistämään vuorovaikutteinen ja kommunikatiivinen prosessi, jossa arvioinnin johtopäätökset pystytään keskustelujen kautta muuntamaan ja jalostamaan konkreettiseksi toiminnaksi. Kuten tavoite 2 ja 6 -ohjelmien arviointien tarkastelu osoittaa, tämä ei suinkaan tapahdu automaattisesti.

Liian usein arviointiprosessi ajatellaan saatetuksi päätökseen, kun arvioija jättää lopullisen raporttinsa tilaajalle. Ohjelmaa hallinnoivat ihmiset ovat niissä kuormitettuja varsinkin teknisellä osapuolten välisten rahoitusosuuksien yhteensovittamisella, eikä strategisempaan keskusteluun jää juuri aikaa. Mikäli arviointien yhteiseen käsittelemiseen varattu aika on liian lyhyt, huolehtii kukin ainoastaan niiden asioiden esiin nostamisesta, jotka se priorisoi tärkeimmiksi. Tällöin on vaarassa, että osapuolet vartioivat lähinnä omia etujaan seurantakomiteassa, eikä yhteistä ja sovittavaa näkemystä pääse muodostumaan. Samalla kauaskantoisemmat ja laajalaisemmat kysymykset saattavat jäädä vaille riittävää huomiota.

Tulosten käsittelylle tulisi tarjota foorumi. Hyvänä ratkaisuna on pidetty tavoite 3 ja 4 -ohjelmien osalta järjestettyjä arviointifoorumeita, joissa arvioijat, ohjelmia toteuttavat tahot sekä muut kiinnostuneet ovat voineet organisoidusti ja systemaattisesti käydä keskustelua arviointien tuloksista, sekä sopia, mitkä johtopäätökset on syytä ottaa toteutettaviksi ja mitkä eivät. Ilman tulosten hyödyntämisen institutionalisoimista jää koko arviointitehtävä helposti puolitehen.

Lopuksi on syytä todeta, että tietyt tekijät saattavat vaikeuttaa ohjelmatasolla tapahtuvien arviointien muodostumisen todelliseksi kehittämisvoimaksi. Ensinnäkin ohjelman kaikkien osa-alueiden kattava tarkastelu, kuten yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuuden tarkastelu, on vaarassa laajuutensa vuoksi jäädä pinnalliseksi. Koko ohjelman kattavassa tarkastelussa ei yksittäiseen toimenpidekokonaisuuteen yleensä ole mahdollista paneutua riittävällä syvällisyydellä, jolloin tulokset jäävät epärelevanteiksi toimiakseen toiminnan kehittämisen ja ohjaamisen keskeisenä välineenä. Arvioinnin tärkeimmäksi funktioksi saattaa silloin jäädä legitimoiva käyttö vastuullisuus- ja toimivaltakysymyksissä, kuten tiettyssä määrin on käynyt sekä tavoite 2 että tavoite 6 -ohjelmissa. Saattaa olla, että ohjelmatason arvioinnissa olisikin syytä

keskittyä enemmän toimeenpanojärjestelmän tarkasteluun ja yrittää kerätä toimenpiteiden vaikuttavuutta koskeva tieto yksityiskohtaisemmilla arvioinneilla.

Toiseksi on tarpeen panna merkille, että toimenpiteiden vaikuttavuusarvioinnin perusteella tehtävän tehostamistyön saattaa tehdä tyhjäksi tarve saada kaikki rahoitus käytettyä täysimääräisesti. Tämä johtuu kahdentyyppisistä rakennerahoitusta koskevista tavoitteista, joista ensimmäiset ovat virallisia ja laadullisia, jälkimmäiset puolestaan epävirallisia ja määrällisiä. Ensinnäkin rahoitukselle on asetettu unionitasolla tietyt yleiset julkilausutut tavoitteet (esim. alueiden välisten kehityserojen kaventaminen, työllisyyden kohentaminen jne.), jotka ohjelma-kohtaisesti operationalisoidaan tietyiksi tavoiteindikaattoreiksi. Nämä laadulliset tavoitteet ovat usein kuitenkin ristiriidassa toisen, määrällisen ja epävirallisen tavoitteen kanssa. Jokainen rahoitusta jakava kollektiivinen toimija pyrkii käyttämään annetun rahoituksen täysimääräisesti: jokainen maakunta pyrkii osoittamaan jäsenkunnilleen ja asukkailleen käyttäneensä rahoituksen ”tehokkaasti” eli viimeistä euroa myöten; jokainen jäsenvaltio pyrkii puolestaan näyttämään kansalaisilleen hyödyntäneensä EU-rahamen täysimääräisesti; ja viimein, myös komission intresseissä on osoittaa Euroopan parlamentille kyetneensä käyttämään kaiken rahoituksen sovitun rahoituskehityksen mukaisesti.

Tämä asettaa vaikuttavuusanalyysin perusteella tehtäville muutoksille tiettyjä rajoitteita. Ohjelman laadullisiin tavoitteisiin kohdistuva arviointi ei loppujen lopuksi ohjaakaan toiminnan suuntaa, sillä määrällisten tavoitteiden toteuttaminen ajaa niiden edelle. Tämä tuli ilmi haastatteluissa mm. toteamuksina, että ohjelman loppukaudella toimintaa ohjaa eniten varojen käyttämisen paine. Myös julkisuudessa on esitetty toistuvasti huoli suomalaisten kyvystä hyödyntää EU:n rakennerahoitusta täysimääräisesti. Yhtäältä kyse on hallintojärjestelmän kankeudesta; rahoituspäätöksien tekeminen vie kohtuuttoman kauan. Toisaalta kyse on kuitenkin myös syvällisemmästä ongelmasta. Ilman rahoitusta hakevien hankkeiden suurta tarjontaa on niiden välillä vaikea tehdä valintoja. Niin kauan kun hankkeita on vähemmän kuin rahoitusta olisi käytettävissä, ajaa määrällinen tavoite tinkimään laadullisten kriteerien toteutumisesta. Tämän vuoksi hankkeiden synnyttäminen näyttää olevan myös koko arviointityön mielekkyyden edellytys.

Aivan viimeiseksi on syytä vielä todeta, ettei yksikään haastatelluista asettanut arviointityön mielekkyyttä sinällään kyseenalaiseksi. Sen koettiin olevan merkityksellistä, vaikka ensimmäi-

sen kauden puutteet olivatkin useimpien mielestä varsin ilmeiset. Näiden puutteiden korjaaminen vaatii osaltaan myös suomalaisen arviointikulttuurin kehittymistä. Vaikka puheiden tasolla painotetaan toistuvasti arviointien merkitystä, käytännössä niihin on vielä paljolti suhtauduttu kuten tilintarkastukseen. Toiminnan oikeellisuuden eli sääntöjenmukaisuuden osoittaminen on ollut keskeisellä sijalla kehittämisen lähtökohtana olemisen sijasta. Arviointiosaimisen kehittyminen etenee toki luonnollisesti omalla painollaan arviointeja tehtäessä. Tätä prosessia voidaan kuitenkin myös tietoisesti ohjata ja kehittää. Kyse on sekä virkamieskunnan kehittyvistä taidoista kilpailuttaa, sopia, ohjata ja hyödyntää arviointeja että ammattitaitoisen arvioijakunnan muodostumisesta Suomeen.

## LÄHTEET

- Allen, David (1996): *Cohesion and Structural Adjustment*. Teoksessa Helen Wallace & William Wallace (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford.
- Argyris, Chris & Schön, Donald (1978): *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley, Reading.
- Bachtler, John & Michie, Rona (1997): *The Interim Evaluation of EU Regional Development Programmes: Experiences from Objective 2 Regions*. *Regional Studies* 31(9), 849–858 .
- Bachtler, John & Michie, Rona (1995): *A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds*. *Regional Studies* 29(8), 745–751.
- Berger, Peter & Luckmann, Thomas (1994): *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedonsosiologinen tutkielma*. Gaudeamus, Helsinki.
- Beyer, Janice & Trice, Harrison (1982): *The Utilization Process: A Conceptual Framework and Synthesis of Empirical Findings*. *Administrative Science Quarterly* 27(4), 591–622.
- Braybrooke, David & Lindblom, Charles (1963): *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*. The Free Press, New York.
- Brown, Angela & Wildawsky, Aaron (1984): *Implementation as Exploration*. Teoksessa Jeffrey Pressman & Aaron Wildawsky: *Implementation*. 3rd edition. University of California Press, Berkeley.
- Campbell, Donald (1969): *Reforms as Experiments*. *American Psychologist* 24, 409–29.
- Centre for European Evaluation Expertise* (1998): *Development of Evaluation of Structural Interventions in the Member States. Draft Synthesis*. European Centre for Evaluation Expertise, Lyon.
- Commission Européenne* (1998): *Bilan d'évaluation 1996 / 1997*. Komission asiakirja SEC(1998) 124.
- Cook, Thomas & Shadish, William (1987): *Program Evaluation*. The Worldly Science. *Evaluation Studies Review Annual* 12, 31–70.
- Dryzek, John (1993): *Policy Analysis and Planning: From Science to Argument*. Teoksessa Frank Fischer & John Forester (eds.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press, Lontoo.
- Eskelinen, Heikki – Kokkonen, Merja – Virkkala, Seija (1997): *Appraisal of the Finnish Objective 2 Programme: Reflections on the EU Approach to Regional Policy*. *Regional Studies* 31(2), 167–192.
- Euroopan komission Suomen edustusto* (1997): *Euroopan unioni ja aluekehitys Suomessa*. Euroopan komission Suomen edustusto, Helsinki.
- European Commission* (1995a): *Organising Intermediate Evaluation in the Context of Partnership. Means Handbook no. 1*. European Commission & The Centre for European Evaluation Expertise, Lyon.

- European Commission* (1995b): *Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission* (1997): *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide. Ex Post and Intermediate Evaluation*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Etzioni, Amitai (1967): *Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making*. *Public Administration Review* 27(5), 385–392.
- Fischer, Frank & Forester, John (eds.) (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press, Lontoo.
- Floden, Robert & Weiner, Stephen (1978): *Rationality to Ritual: The Multiple Roles of Evaluation in Governmental Processes*. *Policy Sciences* 9(1), 9–18.
- Forss, Kim – Cracknell, Basil – Samset, Knut (1994): *Can Evaluation Help an Organization to Learn?* *Evaluation Review* 18(5), 574–591.
- Guba, Egon & Lincoln, Yvonne (1989): *Fourth Generation Evaluation*. Sage, Newbury Park.
- Haapalainen, Petri (1998): *Rakennerahastoarviointien laatu*. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Harrinvirta, Markku – Uusikylä, Petri & Virtanen, Petri (1998): *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Hellstern, Gerd (1991): *Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation*. Teoksessa Kaufmann, Franz-Xaver (ed.): *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (1988): *Teemahaastattelu*. 4. painos. Yliopistopaino, Helsinki.
- Hooghe, Liesbet (ed.) (1996): *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Hooghe, Liesbet (1995): *Subnational Mobilisation in The European Union*. *West European Politics* 18(3), 175–198.
- Huber, George (1996): *Organizational Learning. The Contributing Processes and the Literatures*. Teoksessa Michael Cohen & Lee Sproull (eds.): *Organizational Learning*. Sage, Thousand Oaks.
- Johnson, R. Burke (1998): *Toward a Theoretical Model of Evaluation Utilization*. *Evaluation and Program Planning* 21(1), 93–110.
- Kearney, Conor (1997): *Development Programming, Negotiation and Evaluation: Lessons for the Future*. Teoksessa John Bachtler & Ivan Turok (eds.): *The Coherence of EU Regional Policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds*. Jessica Kingsley, Lontoo.
- Laffan, Brigid (1997): *From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission*. *Journal of European Public Policy* 4(3), 422–438.
- Lampinen, Osmo (1985): *Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

- Lampinen, Osmo (1992): *The Utilization of Social Science Research in Public Policy*. Vap-  
kustannus, Helsinki.
- Lang, Jochen – Naschold, Frieder – Reissert, Bernd (1998): *Reforming the Implementation of  
European Structural Funds. A Next Development Step*. Wissenschaftszentrum Berlin für  
Sozialforschung, Berlin.
- Leeuw, Frans – Rist, Ray – Sonnichsen, Richard (eds.) (1994): *Can Governments Learn?  
Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*. Transaction Publishers, New  
Brunswick.
- Lester, James & Wilds, Leah (1990): *The Utilization of Public Policy Analysis. A Conceptual  
Framework*. *Evaluation and Program Planning* 13(3), 313–319.
- Leviton, Laura & Hughes, Edward (1981): *Research on the Utilization of Evaluation. A Review and  
Synthesis*. *Evaluation Review* 5(4), 525–548.
- Levitt, Barbara & March, James (1988): *Organizational learning*. *Annual Review of Sociology* 14,  
319–340.
- Lindblom, Charles (1959): *The Science of "Muddling Through"*. *Public Administration Review* 19(2),  
79–88.
- Lindblom, Charles & Cohen, David (1979): *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem  
Solving*. Yale University Press, New Haven.
- Lindström, Bjarne & Nilsson, Jan-Evert (1996): *The EU's Structural Funds: A New Element in the  
Regional Policies of the Nordic Member States*. Teoksessa Bjarne Lindström & Jan-Evert Nilsson  
(eds.): *Evaluation of EU Structural Fund Programmes in a Nordic Context*. NordREFO, Holstebro.
- Lovell, Rickie & Turner, Billy (1988): *Organizational Learning, Bureaucratic Control, Preservation of  
Form. Adding to Our Basic Understanding of Research Utilization in Public Organizations*.  
*Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 9(3), 404–425.
- Majone, Giandomenico (1996): *Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions*.  
Teoksessa Robert Goodin & Hans-Dieter Klingmann (eds.): *A New Handbook of Political Science*.  
Oxford University Press, Oxford.
- Majone, Giandomenico (1989): *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*. Yale  
University Press, Michigan.
- Malinen, Pentti (1998): *Programme-Based Rural Policy. First Experiences of Implementing the  
Finnish Objective 5b Programme*. Teoksessa Pasi Saukkonen & Hilikka Vihinen (eds.): *Rural and  
Regional Development*. University of Helsinki, Mikkelä.
- March, James & Olsen, Johan (1979): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget,  
Bergen.
- Marks, Gary (1993): *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. Teoksessa A. Cafruny  
& G. Rosenthal (eds.): *The State of the European Community*. Lynne Rienner, Boulder.
- Marks, Gary – Nielsen, Francois – Ray, Leonard – Salk, Jane (1996): *Competencies, Cracks and  
Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*. Teoksessa Gary Marks, Fritz Scharpf,  
Philippe C. Schmitter & Wolfgang Streeck (eds.): *Governance in the European Union*. Sage, Lontoo.

- Mayne, John (1994): Utilizing Evaluation in Organizations: The Balancing Act. Teoksessa Frans Leeuw, Ray Rist & Richard Sonnichsen (eds.): Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning. Transaction publishers, New Brunswick.
- Monnier, Eric (1997): 'Vertical' Partnerships: The Opportunities and Constraints Which They Pose for High Quality Evaluations. *Evaluation* 3(1), 110–118.
- Oh, Cheol & Rich, Robert (1996): Explaining Use of Information in Public Policymaking. *Knowledge and Policy* 9(1), 3–35.
- Palumbo, Dennis (1987): Politics and Evaluation. Teoksessa Dennis Palumbo (ed.): The Politics of Program Evaluation. Sage, Newbury Park.
- Palumbo, Dennis & Nachmias, David (1983): The Preconditions for Successful Evaluation: Is There an Ideal Paradigm? *Policy Sciences* 16(1), 67–79.
- Patton, Michael (1987): Evaluation's Political Inherency: Practical Implications for Design and Use. Teoksessa Dennis Palumbo (ed.): The Politics of Program Evaluation. Sage, Newbury Park.
- Patton, Michael (1997): Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text. 3rd edition. Sage, Thousand Oaks.
- Patton, Michael (1998): Discovering Process Use. *Evaluation* 4(2), 225–233.
- Pirkola, Hannu (1998): Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammala.
- Pollitt, Christopher (1998): Evaluation in Europe. Boom or Bubble? *Evaluation* 4(2), 214–224.
- Rein, Martin & Schön, Donald (1993): Reframing Policy Discourse. Teoksessa Frank Fischer & John Forester (eds.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press, Lontoo.
- Rist, Ray (1994): The Preconditions for Learning: Lessons from the Public Sector. Teoksessa Frans Leeuw, Ray Rist & Richard Sonnichsen (eds.): Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Rogers, Patricia & Hough, Gary (1995): Improving the Effectiveness of Evaluations: Making the Link to Organizational Theory. *Evaluation and Program Planning* 18(4), 321–332.
- Shapiro, Jonathan (1983): Conceptualizing Evaluation Use: Implications of Alternative Models of Organizational Decision Making. *Evaluation Studies Review Annual* 8, 634–645.
- Simon, Herbert (1945): Administrative Behavior. Macmillan, New York.
- Sisäasiainministeriö* (1995): Suomen tavoite 2 -ohjelman 1995–1996 arvioinnin tarjousasiakirja. Aluekehitysosasto, 13.12.1995, julkaisematon asiakirja.
- Sisäasiainministeriö* (1996): Suomen tavoite 6 -ohjelman 1995–1999 arvioinnin tarjousasiakirja. Aluekehitysosasto, 4.4.1996, julkaisematon asiakirja.
- Sisäasiainministeriö* (1997a): Suomen tavoite 2 -ohjelman 1995–1996 arviointi. Aluekehitysosasto, Helsinki.

- Sisäasiainministeriö* (1997b): Tavoite 2 -seurantakomitean pöytäkirja 1/97. Aluekehitysosasto, 25.9.1997, julkaisematon asiakirja.
- Sisäasiainministeriö* (1998): Suomen tavoite 6 -ohjelman arvioinnin väliraportti. Aluekehitysosasto, Helsinki.
- Uusikylä, Petri (1999): Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.): Arviointi ja asiantuntijuus. Gaudeamus, Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto* (1997): EU-rakennerahasto-ohjelman hallinnointi. Tavoite 6 -ohjelman hallinnointi Suomessa. Edita, Helsinki.
- Van der Knaap, Peter (1995): Policy Evaluation and Learning. Feedback, Enlightenment or Argumentation? *Evaluation* 1(2), 189–216.
- Vedung, Evert (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Weiss, Carol (1977): Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Studies Review Annual* 2, 67–81.
- Weiss, Carol (1979): The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review* 39(5), 426–431.
- Weiss, Carol (1982a): Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making. *Policy Studies Review Annual* 6, 19–36.
- Weiss, Carol (1982b): Measuring the Use of Evaluation. *Evaluation Studies Review Annual* 7, 129–146.
- Weiss, Carol (1988): Evaluation for Decisions. Is Anybody There? Does Anybody Care? *Evaluation Practice* 9(1), 5–19.
- Weiss, Carol & Bucuvalas, Michael (1980): *Social Science Research and Decision-Making*. Columbia University Press, New York.
- Wittrock, Björn (1991): Social Knowledge and Public Policy: Eight Models of Interaction. Teoksessa Peter Wagner, Carol Weiss, Björn Wittrock & Helmut Wollman (eds.): *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Yin, Robert (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd edition. Sage, Thousand Oaks.



**LIITE 1.****Haastattelut**

- Ylitarkastaja Tarja Arajärvi, Sisäasiainministeriö. Helsinki, 25.9.1998.
- Projektipäällikkö Juha Haapaniemi, Kymenlaakson liitto. Helsinki, 26.3.1999.
- Ylitarkastaja Sirpa Karjalainen, Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki, 26.3.1999.
- Aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius, Sisäasiainministeriö. Helsinki, 6.4.1999.
- Juha Kärkkäinen, Euroopan komissio (DG VI). Kuopio, 25.5.1999.
- Järjestöpäällikkö Antti Lanamäki, Akava ry. Helsinki, 30.3.1999.
- Maakuntajohtaja Esko Lotvonen, Lapin liitto. Helsinki, 1.4.1999.
- Teollisuusneuvos Liisa Mieskylä, Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki, 30.3.1999.
- Koulutussihteeri Eine Mikkonen, SAK. Helsinki, 7.4.1999.
- Stina Modeen, Euroopan komissio (DG V). Helsinki, 15.4.1999.
- Aluekehitysjohtaja Pekka Ojanen, Varsinais-Suomen liitto. Helsinki, 20.4.1999.
- Erityisasiantuntija Kari Pakarinen, Kuntaliitto. Helsinki, 22.3.1999.
- Frank Rawlinson, Euroopan komissio (DG XVI). Helsinki, 23.4.1999.
- Ylitarkastaja Jukka Ristaniemi, Työministeriö. Helsinki, 29.3.1999.
- Ylitarkastaja Aila Ryyänen, Työministeriö. Helsinki, 23.3.1999.
- Ylitarkastaja Marja Taskinen, Sisäasiainministeriö. Helsinki, 6.10.1998.
- Neuvotteleva virkamies Pekka Urjanheimo, Sisäasiainministeriö. Helsinki, 16.3.1999.
- Antti Valle, Euroopan komissio (DG V). Helsinki, 15.4.1999.
- Erityisasiantuntija Yrjö Westling, Kuntaliitto. Helsinki, 17.3.1999.

## LIITE 2.

### Haastattelukysymykset

1. Kuinka hyödyllisinä pidätte rakennerahastokaudella 1995– 1999 tehtyjä Suomen tavoite 2 ja 6 -ohjelmien väliarviointeja
  - a) kyseisten ohjelmien seurantakomiteoiden työn kannalta ja
  - b) edustamanne organisaation työn kannalta?
2. Mihin päätöksiin arvioinneilla on mielestänne ollut vaikutusta
  - a) seurantakomiteoissa tai
  - b) omassa organisaatiossanne?
3. Ovatko ne tarjonneet uusia näkökulmia ohjelmien ohjaukseen?
4. Onko arviointiprosessista – arvioinnin tavoitteiden määrittelystä, indikaattorien muotoilusta ym. – ollut hyötyä koko ohjelmalle?
5. Millaista tietoa odotitte arvioinnin tarjoavan?
6. Onko arvioinnissa onnistuttu täyttämään nämä odotukset?
7. Mitä muuta mahdollista hyötyä arvioinnista on ollut?
8. Mitkä tekijät mielestänne ovat vaikuttaneet arviointien hyödyntämiseen?
9. Onko arviointeja mielestänne mahdollista väärinkäyttää?
10. Millainen rooli väliarvioinneilla on rakennerahoituksen ohjauksessa organisaationne näkökulmasta tarkasteltuna?
11. Entä millaiseksi tuo rooli on käytännössä muodostunut kuluvalle kaudella?
12. Mistä muualta saatte relevanttia tietoa ohjelmaa koskeviin tietotarpeisiinsa?
13. Miten päätöksenteko tapahtuu seurantakomiteassa?
14. Mikä on edustamanne organisaation rooli seurantakomiteassa?