

Seurantatiedon hyödyntäminen ohjelma-arvioinnissa:

Esimerkkinä Euroopan sosiaalirahaston ohjelma-arvioinnit ja seurantajärjestelmä

Olli-Pekka Viinamäki

ABSTRACT

Application of Monitoring Information in Program Evaluation: Experiences from European Social Fund Monitoring System and Evaluations

A goal of this article is to analyze what kinds of challenges and developmental needs are related in using monitoring information in the program evaluation in the specific context i.e. the European Social Fund (ESF). The analysis is based on the interviews of all ESF evaluators in Finland.

Evaluation and monitoring have the same end in general: to provide information on how well the program proceeds. A brief conceptual elaboration indicates that the valuation is the key point in determining the difference between the two activities. The evaluation should always consist the element of valuing, while the valuation in monitoring is conducted afterwards.

The challenges in the use of the monitoring information in evaluation are: incommensurability, a lack of updated and reliable information, and malfunctions of the monitoring system. Additionally, the monitoring system and the content of it could refocus the evaluation. The evaluation criterions can turn towards 'easily' measured issues, and valuing can be based on 'exact' criterions, or the issues evaluated is forced to be disclosed in the same form despite their dissimilar origin.

1. JOHDANTO

Arviointityössä hyödynnetään yhä enemmän erilaisista seurantajärjestelmistä saatavaa informaatiota. Uusia järjestelmiä perustetaan sekä olemassa olevia laajennetaan ja monipuolistetaan jatkuvasti. Suomi on yksi johtavista maista, kun mittarina on tietojärjestelmien soveltaminen julkisen hallinnon johtamisessa, koordinoinnissa ja ohjauksessa. Kansainvälisesti vertailtuna Suomen julkishallinnossa on pitkä perinne tietokoneperusteisten seurantajärjestelmien luomisessa ja soveltamisessa (OECD eGovernment Studies 2003; OECD 2001; Kuopus 2000; Korhonen 2003). Samalla tavoin, arviointi on pyritty integroimaan saumattomaksi osaksi julkisen hallinnon strategista ja operationaalista päätöksentekoa ja johtamista.

Tästä huolimatta, seurannan ja arvioinnin välinen vuoropuhelu on jäänyt suhteellisen vähäiseksi; erikseen seurannasta ja erityisesti arvioinnista on hyllymetreittäin tieteellistä tutkimusta ja käytäntölähtöisiä selvityksiä. Rajatuminen, on perusteltua kysyä, kun tietojärjestelmistä saatavaa tietoa hyödynnetään arviointityössä, millaisia reunaehtoja on tällöin huomioitava.

Kun seurantajärjestelmiä tarkastellaan arviointitoiminnan näkökulmasta, on näiden tärkein funktio eittämättä informaation tuottaminen arvioinnille (de Boer 2001, 8-9; seurannan eri käyttöyhteyksistä julkishallinnossa esimerkiksi Dunsire 1978 ja Gruber 1987). Seuraako tästä ns. 'isäntä-renki-suhde'? Seurannan toimiessa arviointeihin saadaan arvokasta ja systemaattisesti kerättyä informaatiota, mutta tiedostamaton informaation

käyttö ja ongelmat seurantajärjestelmissä johdavat välittömiin vääristymiin arviointituloksissa. Yleisemmin määriteltynä, arvioinnin ja seurantajärjestelmien funktio on yhteneväinen: ne tuottavat tietoa ohjelmien etenemisestä ja ovat siten arvokkaita esimerkiksi päätöksentekijöiden tai rahoittajien näkökulmista.

Tässä artikkelissa yllämainittua kysymyksenasettelua avataan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien toteuttamisesta saaduilla kokemuksilla ja esimerkeillä. Rakennerahasto-ohjelmat ovat tarkoittaneet tyystin uudenlaisia vaatimuksia hallinnon arvioinnille ja seurantajärjestelmille. Näistä tehdään systemaattiset ja kattavat etukäteis-, väli- ja loppuarvioinnit. Esimerkiksi ohjelmakaudella 1995-1999 toteutettiin 35 ohjelma-arviointia ja näihin käytettiin noin kaksi miljoonaa euroa. Arviointitoiminnan massiivisuudesta saa tarkemman kuvan, kun sen suhteuttaa esimerkiksi Valovirran (2000) kartoittamien valtion keskushallinnon laitos- tai instituutioarviointien määrään - vuosituhannen lopussa näitä oli noin 30 laskutavasta riippuen. Laajan arviointitoiminnan lisäksi rakennerahasto-ohjelmissä on kyse kattavien ja hallinnonalat ylittävien seurantajärjestelmien kehittämisestä ja toteuttamisesta. Lisäksi, ohjelmissä on menty kansallista toimintaa ja tavanomaista ohjelma-arviointia pidemmälle: arvioijat ovat velvoitettu hyödyntämään seurantajärjestelmiä ohjelmien arvioinnissa.

Edellä sanotusta seuraa, että pääkysymys artikkelissa on, millaisia mahdollisuuksia, rajoitteita ja ongelmakohtia liittyy seurantatiedon soveltamiseen EU:n rakennerahasto-ohjelmien arviointityössä. Tarkastelu on rajattu Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoitteen tavoite 3-ohjelman arviointitoimintaan ja työministeriön ylläpitämän ESRA- seurantajärjestelmään. Artikkelin tavoite on täten nostaa esiin ohjelman arviointisijoiden mielipiteitä ja näkökulmia seurantatiedon hyödyntämisestä. Tämä tarkasti rajattu aihevalinta on huomioitava johtopäätösten yhteydessä. Artikkelin näkökulma ja rajattu aiheenvalinta perustuu aikaisempien akateemisten tutkimuksieni (Viinamäki 2001a; 2001b; 2001c) herättämiin kysymyksiin sekä lyhyehköön virkamieskokemukseeni kyseiseltä alalta. Täten tiedonintressini ja johtopäätökseni ovat puhtaasti akateemiset. Toki vaihtoehtoisia ja huomattavasti kattavampia lähestymistapoja olisi ollut valittavana useita, kuten esimerkiksi tietynlainen meta-

evaluaatio sovelletuista arviointimenetelmistä ja -tekniikoista mainitussa kontekstissa (Viinamäki 2001a; Haapalainen 1998). Toinen ilmiselvä, mutta haastavampi mahdollisuus olisi ollut keskittyä pelkästään arvioinnin ja seurannan käsitteelliseen analyysiin, ilman empiirisiä havaintoja.

Ymmärrys seurantatiedon soveltamisesta arvioinnissa rakennetaan artikkelissa kahden osion avulla. Ensimmäinen on suppeahko, mutta tietyn näkökulman avaava käsitteellinen analyysi. Tässä kysymys on, miten arviointi ja seuranta eroaa toisistaan ja mitkä tekijät tätä selittävät. Tätä seuraa yhden rakennerahasto-ohjelman, Tavoite 3- ohjelman arviointisijoiden haastateluun pohjautuva osio, joka tarjoaa pragmaattisen näkökulman aihepiiriin, sisältäen eräitä kehittämisenäkökulmia.

2. ARVOTTAMINEN EROTTAA ARVIOINNIN JA SEURANNAN KÄSITTEELLISESTI

Kirjallisuudessa seuranta määritellään tyypillisesti tehtävälähtöisesti: informaation tuottaminen toimeenpanon etenemisestä päätöksenteon tueksi (Rossi, Freeman & Lipsky 1999, 192; Owen 1993, 24; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 29). Tämänkaltainen tehtävälähtöinen määrittely on johtanut päällekkäisyyden korostumiseen arvioinnin kanssa. Toisaalta, tehtävälähtöinen määrittely on ollut käytännön sanelemaa, johtuen kummankin pragmaattisesta luonteesta ja teoreettisen perustan hajanaisuudesta, aika ajoin myös sen ohuudesta (tarkemmin esim. Shadish, Cook & Leviton 1991, 32-35).

Seurannalla viitataan usein prosessiarviointiin. Eräs lähtökohta prosessiarviointille on ollut kritiikki erityisesti summatiivista arviointitoimintaa kohtaan (ks. tarkemmin kritiikistä esim. Scriven 1991). Tavoitteiden ja vaikutuksien väliin jäävä toimeenpanotapahtuma panos-tuotos-prosesseineen on kritiikin mukaan jäänyt Winterin (1990) sekä Pressman ja Wildavskyn (1984) kutsumaksi 'mustaksi laatikoksi', jonka sisältöä ei tunneta tai analysoida ja siten se käsitellään enemmän tai vähemmän annettuna ja kyseenalaistamatta. Prosessiarviointin kontribuutio on toimeenpanoprosessin aukaisemisessa. Tämä tarkoittaa toimeenpanoprosessin luonteen korostamista: millaisia ratkaisevia taitekohtia toimeenpanossa on, kuinka tehokkuuteen liittyvät ongelmatilanteet on ratkaistu ja millaisia uudis-

tuksia toimeenpanon edetessä on tehty (Seppänen-Järvelä 1999, 92). Täten prosessiarviointi ja seuranta jakavat pragmaattisen kohteensa, mistä ne tuottavat informaatiota. Tätä vastoin, siinä missä seuranta tuottaa ns. neutraalia informaatiota toteuttamisen tilasta, prosessiarvioinnissa tehdään arvottavia johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia (Seppänen-Järvelä 2003, 11-12).

Seuranta arvioinnin, yleisemmin yhteiskuntatieteiden, kentässä ei ole ongelmatonta. Tämä juontuu osittain seurannan käytöstä luonnontieteellisessä tutkimuksessa, yhdistyneenä positivistisen tieteenperinteeseen, samalla tavoin kuin arviointi' (ks. esim. Campbell & Russo 1999; Campbell & Stanley 1966). Esimerkiksi lääketieteessä suoritetaan seurantatutkimuksia, jossa selvitetään tietyn lääkkeen toimintaa koeryhmien avulla, eristämällä häiritsevät tekijät miniimiin. Tämän mukainen asetelma voidaan havaita esimerkiksi Sinkkosen ja Kinnusen (1994, 29) seurannan määritelmässä "1) hankkia tietoja poliittiseen päätöksentekoon sekä selvittää jonkin ohjelman, palvelun tai muun toiminnan 2) vaikutukset ja 3) saavuttaako ohjelma sen väestönsosan tai ne ihmiset, joille se on tarkoitettu tai 4) toteutuuko se suunnitellusti.". Yhteiskunta- ja hallintotieteissä perusongelma on seurantaan ja arviointiin sisältyvä eksaktisuus. Tuloksien ja vaikutusten analysointi on monisyinen tapahtuma, jossa ehdotonta totuutta ei löydetä. Tämä johtaa siihen, että kohteena olevia ilmiöitä tai asiayhteyksiä ei kyetä määrittelemään aina vaadittavalla tarkkuudella. (Temmes 1994, 9; Kushner 1997, 364-366.)

Palatakseni käsitteellisiin lähtökohtiin, perusloogiikaltaan arviointi on perin yksinkertaista: todetaan, että x on hyvä tai että x on parempi kuin y, sekä perustellaan esitetyt väitteet. Nähdäkseni tavanomaisesta asioiden ja ilmiöiden ominaisuuksien vertailusta, mutta erityisesti seurannasta ja seurantajärjestelmistä, arvioinnin voidaan nähdä eroavan juuri siinä, että siihen sisältyy aina ominaisuuksien arvottaminen. Arvottaminen tarkoittaa tosiasioiden ja arvostusten tulkintaa, analysointia ja problematisointia. Tämä näkyy arviointi-sanankuperästä, joka voidaan Ahosen (1996, 149) mukaan juontaa latinankielisestä sanajuuresta *valare*² - suomeksi 'olla jonkin arvoisen'. Edellytyksenä arvottamiselle on, että ne arvot ja arvostukset on löydettävissä, joita vasten ilmiöitä arvioidaan (Patton 1997; Owen 1993, 30).

Arvottaminen edellyttää Shadish ym. (1991, 47-50) mukaan kolmen seuraavan tiedostamista arvioinnissa. Ensinnäkin, tarvitaan teoriaperusta, josta vallitsevat arvot, arvostukset yksittäisessä ohjelma-arvioinnissa on johdettavissa, mutta myös palautettavissa arviointitulosten ja kehittämisuositusten yhteydessä. Toiseksi, arvioijan on kyettävä luomaan teoreettinen perusta, minkä mukaan arvottaminen ja arvostukset priorisoidaan. Tässä House (1993) ehdottaa kiinnittämistä filosofiassa eksplikoituihin arvostuksiin (esim. Rawlsin teoriaan oikeudenmukaisuudesta). Yksittäisen arvioinnin kohdalla on tarpeen kriittisesti pohtia, miten kiinnittäminen näihin filosofian jäsentämiin periaatteisiin tapahtuu ja millaista lisäarvoa se tuottaa arvioinnille? Nähdäkseni tärkein kontribuutio on näkökulmien avaamisessa sekä arviointifokuksen rajaamisessa ja täsmentämisessä. Lisäksi on kysyttävä, tuottaisiko tarkempi kiinnittäminen arvioitsijan oman tieteenalan teoriaperustaan paremman lopputuloksen? Kolmanneksi, arvottaminen edellyttää intressiryhmien arvostuksien huomioimista sekä arviointitulosten vertaamista ja suhteuttamista intressiryhmien vallitseviin arvostuksiin (ks. myös Vartiainen 1994; 2003).

Edellä sanotun huomioiden, on tarpeen tarkentaa seurannan ja arvioinnin suhdetta. Yksinkertaistaen, seuranta voidaan ymmärtää kahtaalta. Ensinnäkin, sillä voidaan viitata prosessiarviointiin, siis toimeenpanon ja asioiden etenemisen tarkasteluun (Vedung 1997, 137, 144-154). Tämä edellyttää, ollakseen arviointia tai sen alalaji (näkökulmasta riippuen), että se sisältää edellä keskusteltuja arvottamisen piirteitä ja arvottavan otteen. Toiseksi, näkemykseni mukaan seuranta seurantajärjestelmien muodossa ei luonteensa vuoksi kykene arvottamiseen - arvottaminen tapahtuu vasta tulkinnan myötä. Tässä paperissa seuranta ymmärretään nimenomaisesti seurannaksi, jossa tietoa tuotetaan seurantajärjestelmän kautta, eikä siihen sisälly arvottavaa otetta. Tämän perustalta, paperissa seurannan käsitteellinen määrittely seuraa periaatteellisesti Rossin ym. (1999, 53) sekä Pattonin (1997, 24) tekemää eroa. Huomioitava on, että seurannalla ei heidän mukaansa ole suoranaista yhteyttä arviointitoimintaan, vaan kyse on lähinnä teknisluonteisesta tiedon keräämisestä ja varastoinnista, soveltamalla erilaisia tiedontuottamistapoja, erityisesti ATK-pohjaisia järjestelmiä ja ohjelmistoja.

3. TULKINTOJA ESR- SEURANTAJÄRJESTELMÄN TIETOJEN HYÖDYNTÄMSESTÄ TAVOITE 3-OHJELMAN ARVIOINNISSA

Seuraavassa pohdin ohjelman arvioitsijoiden haastatteluiden perustalta mitä mahdollisuuksia sekä millaisia haasteita ja ongelmakohtia seurantatiedon hyödyntämiseen arviointityössä liittyy. Ennen tätä, on syytä tarkentaa empiirisen aineiston hankinta ja tutkimusmenetelmä sekä eritellä seurannan ja ohjelma-arviointien organisointi yksityiskohtaisesti.

Empiirisen tutkimusaineiston tässä artikkelissa muodostaa ESR- rahoitteen ohjelman, Tavoite 3- ohjelman arvioitsijoiden teemahaastattelut. Haastatteluiden tematiikka koski kolmea aihealuetta: (1) miten ESRA- seurantajärjestelmän tietoja hyödynnetään arviointityössä, (2) millaisia ongelmakohtia arvioitsijat ovat havainneet seurantatietojen soveltamisessa arviointityössä ja (3) kehittämisehdotuksia, joilla seurantajärjestelmää ja siitä saatavaa tietoa voisi parantaa arvioinnin näkökulmasta. Täten kysymyksenasettelu on suhteellisen suppea, tarkastellen ko. seurantajärjestelmää ja sen toimintaa ohjelma-arviointin ja valittujen arvioitsijoiden näkökulmasta.

Teemahaastattelukysymykset saatekirjeineen lähetettiin jokaiselle ohjelman toimenpiteistä arviointia tekeville organisaatiolle. Kyseisellä rajauksella päädyttiin 10 henkilöön, koska Tavoite 3- ohjelman arviointi on toteutettu seuraavasti. Ohjelmasta tehdään yksi kokonaisarviointi sekä tämän lisäksi neljä toimintalinjakohtaista arviointia. Lisäksi toteutetaan viisi ns. temaattisesta ohjelma-arviointia, jotka leikkaavat koko ohjelman ja toimintalinjat horisontaalisesti. Esimerkkinä näistä mainittakoon tietoyhteiskunta ja tasa-arvo -teemojen arviointit. Huomioitava on, että useimmat näistä ohjelma-arvioinneista toteutetaan arviointikonsortiona. Jokaisesta konsortio-osta haastateltiin yhtä arvioitsijaa, joka edusti ko. konsortion näkemystä. Lopulta kolme konsortioita jäi tutkimuksen ulkopuolelle eri syistä, joten analyysi perustuu seitsemän arviointikonsortion edustajan haastatteluun. Haastattelut toteutettiin puhelimitse. Haastattelut kestivät puolesta tunnista yhteen tuntiin.

Edellä sanotusta seuraa, että tulokset olisivat toisenlaiset, mikäli haastateltavien joukkoa olisi laajennettu kattamaan esimerkiksi keskeiset virkamiehet tai muut arviointitiedon hyödyntäjät. Keskittyminen yhteen ohjelmaan ja seuranta-

järjestelmään mahdollistaa sen, että tutkimus muodostaa systemaattisen ja loogisen kokonaisuuden; useiden ohjelmien ja eri järjestelmien mukaantulo eittämättä olisi fragmentoinut tiedonintressiä liiaksi.

Arvioitsijoiden haastattelut tulkittiin laadulliselle tutkimukselle ominaisin piirtein, noudattaen Alasuutarin (2001) sekä Hirsjärven ja Hurmeen (2000) painottamia seikkoja. Analyysi ja tulosten raportointi seuraa teemahaastattelun rakennetta. Ensin analysoidaan arvioitsijoiden näkemykset seurantatiedon hyödyntämisen mahdollisuuksista, tämän jälkeen jäsennetään huomioitavat ongelmakohtat ja viimeiseksi pohditaan kehittämiseen liittyviä näkökohtia. Oletus on, että rakenne auttaa ymmärtämään, miten seurantatietoa sovelletaan ohjelmien arviointityössä sekä millaisia reunaehtoja tähän liittyy.

Teemahaastattelu vapaine vastausmahdollisuksineen paljastaa hyvin mielipiteiden kirjjon, pakottamatta niitä tiettyihin vastausvaihtoehtoihin. Toisaalta on huomioitava, että arviointien toteuttajat valitaan kilpailuttamisen kautta. Kilpailuasetelma, erityisesti menestyminen tulevissa kilpailuttamisprosesseissa loi tietynasteista varovaisuutta ongelmia koskevien vastauksien yhteydessä eräiden arvioitsijoiden kohdalla. Tästä huolimatta, arvioitsijat erittelivät useita todellisia ongelmakohtia, jotka analysoin seuraavassa kappaleessa. Kehittämisenäkökulmien esiintuonnissa ei vastaavaa ollut huomattavissa. Lisäksi arvioitsijoiden mielestä keskusteluyhteys tilaajan ja arviointien toteuttajien välillä on toimiva ja kummatkin ovat saaneet arvokasta kokemusta edellisestä ohjelmakaudesta. Osaltaan tämän vuoksi analyysi etenee temaattisesti ongelmanasettelun kautta, enkä erittele artikkelissa arviointisijoita nimeltä, enkä sido vastauksia tiettyyn arviointikonsortioon.

Seurantajärjestelmän ja ohjelma-arviointien organisointi

EU:n rakennerahasto-ohjelmat ovat hyvä esimerkki seurannan ja arvioinnin linkittämisestä julkisenhallinnon toimintaan, ohjaukseen ja johtamiseen, kuten johdannossa mainitsin. Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin on perustettu massiivinen hallintokoneisto: kahdeksan ministeriön hallinnonalat ja noin 50:n alue- ja paikallistason valtion virastoa vastaa hallinnoinnista;

merkittäviä toimijoita ovat myös kunnalliseen itsehallinnon piiriin kuuluvat maakuntien liitot.

EU-ohjelmien seurantajärjestelmien ja arviointien organisoinnista vastaavat jokaiselle ohjelmalle nimetyt hallintoviranomaiset. Näitä ovat ESR:n osalta työministeriö; Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osalta sisäasiainministeriö; Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) ja Kalatalousrahaston (KOR) osalta maa- ja metsätalousministeriö. Kaikkiaan Suomessa on käytössä neljä ATK- perustaista seurantajärjestelmää rakennerahastojen hallinnon tarpeisiin. Kukin hallintoviranomainen kerää rahastokohtaisesti seurantatiedot rahojen käytöstä ja niillä saaduista tuloksista. Siten sisäasiainministeriön seuranta kattaa EAKR- hankkeet ja työministeriön ESR- hankkeet. Maa- ja metsätalousministeriöllä on kaksi järjestelmää, omat sekä EMOTR:lle ja KOR:lle. Huomattava on, että vastuuministeriön tietojärjestelmät yhdistävät eri hallinnonaloilta tulevat rahoitus- ja indikaattoritiedot. Siten esimerkiksi työministeriön järjestelmä yhdistää kahdeksan hallinnonalan tiedot ESR- projektien osalta. Kuten edellä todettiin, tässä artikkelissa rajaudutaan ESRA-seurantajärjestelmään.

Työministeriön ylläpitämään ja työhallinnon päivittämään ESRA-seurantajärjestelmään koottava informaatio voidaan jakaa kahteen osa-alueeseen: rahoitusseurantaan ja indikaattoriseurantaan. Edellisessä seurataan projektien rahoituspäätöksiä eli myönnettyä rahaa, joka sisältää ESR- ja valtion budjettirahoituksen sekä maksatustietoja eli projekteissa käytetty ESR-, valtion-, kuntien-, muu julkinen sekä yksityinen rahoitus. Indikaattoriseurannalla kerätään tietoja projektien tuloksista. Tuhansien ESR- projektien vastuuhenkilöt täyttävät seurantalomakkeet kolme kertaa vuodessa. Lomakkeilla kerätään tietoja muun muassa: projekteissa aloittaneista, keskeyttäneistä ja loppuun suorittaneista henkilöiden lukumääristä sekä osallistuvien yritysten, oppilaitosten, tutkimuslaitosten uusien ja säilytettyjen työpaikkojen, uusien yritysten, hankkeiden ja kurssien lukumääristä. Työhallinnon virkamiehet syöttävät tiedot tietojärjestelmään. Yksinkertaistetusti, vaikka kvantifiointia sekä indikaattoriperustaista tietoa on kritisoitu laajalti, onko rationaalisempaa tai kustannustehokkaampaa tapaa näin laajojen tietomassojen organisoimista ja hallintaan?

Edellisen lisäksi, on syytä mainita lyhyesti

ohjelma-arviointien organisoinnista. Arvioitsijat ovat tutkimuslaitosten, yliopistojen tai korkeakoulujen tutkijoita sekä yksityisiä konsulttitoimistoja. Arvioinnissa painotetaan objektiivisuutta.³ Arvioijat valitaan avoimien tarjouskilpailujen perusteella. Arvioitsijat valitsevat menetöt, lähestymistavan ja aineistot itse, konsultoiden tilaajaa eli työministeriötä ja ko. ohjelman seurantakomiteaa. Siten, sovelletut aineistot ovat moninaisia, vaihdellen arviointikohteen, tiedonintressin ja tilaajan tarpeiden suhteen. Mielenkiintoista tämän artikkelin kannalta on, että arvioitsijat ovat velvoitetut käyttämään seurantajärjestelmän tietoja arviointityössä. Tätä tarkoitusta varten työministeriö toimittaa arvioitsijoille heidän pyytämän materiaalin ESRA-seurantajärjestelmästä. Arviointien tulokset ovat julkisia ja ne julkaistaan. Ohjelman seurantakomitea päättää, mitä muutoksia arvioitsijoiden suosituksien perusteella toteutetaan.

3.1. Seurantatiedon käyttökohteet

Haastatteluissa tuli esiin, että arvioinnin ja seurannan suhde tiivistyy niiden perusfunktioissa. Seuranta kuvataan yleisesti mekaaniseksi, hallinnon tarpeista lähteväksi sekä ESR:n toimenpiteiden valvonnan ja kontrolloinnin tarpeita tyydyttäväksi (myös Viinamäki 2001a). Tätä vastoin, arvioinnin tehtävä on analyysin tuottaminen (mistä tuloksissa on kyse, mistä ne johtuvat ja mitkä tekijät näitä selittävät) sekä esittää johdopäätöksiä ja kehittämissuosituksia (arvottaminen). Arvioinnin onnistuessa arvioitsija kykenee kontekstoimaan havaintonsa laajempaan viitekehukseen: rakennerahastotyöskentelyn ympärille rakennettuun hallintoapparaattiin, yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kehitykseen.

Arviointitietoa ja seurantatietoa voidaan soveltaa monin eri tavoin. Weiss (1972, 16-17) on jo 1970-luvun alussa teoksessaan 'Evaluation Research' linjannut nähdäkseen edelleenkin pätevät soveltamistavat. Tiedon perusteella voidaan päättää ohjelman jatkamisesta tai lopettamisesta, kehittää ohjelman käytäntöjä, ottaa käyttöön uusia käytäntöjä ohjelmassa tai rajata olemassa olevia, levittää onnistuneita käytäntöjä muihin ohjelmiin tai allokoida uudelleen ohjelman resursseja muiden kilpailevien ohjelmien kesken.

Yleinen havainto on, että seurantatietoa sovelletaan ohjelman arvioinnissa ja arviointitulosten

saavuttamisessa hyvin erilaisin tavoin. Huomioiden Weissin näkökohdat, empiirinen materiaali indikoi seurantatiedon varsin suppeaa käyttöä. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää huomata, että tämä johtuu ensisijaisesti seuraavassa käsiteltävistä seurantatietoon liittyvistä ongelmista, eikä arviointijoiden kvalifikaatioista tai muista tarkoituseristä. Käyttö kyseisissä ohjelma-arvioinneissa voidaan tiivistää kolmeen kohtaan:

1. Kuvailu. Tämä on ehdottomasti yleisin tapa hyödyntää seurantatietoa. Seurantatiedon perustalta esimerkiksi kuvaillaan arvioitavan ohjelman ja toiminnan volyymia (rahallinen ja fyysinen, kuten osallistuneiden henkilöiden tai organisaatioiden määrät) tai ohjelman toimenpiteiden edistymistä (määrärahojen sitomisaste tai käyttö). Kuvailussa voi olla kyse myös ohjelman ja sen toimenpiteiden paremmasta ymmärtämisestä: mitä ohjelmalla tavoitellaan ja mihin toiminta painottuu.
2. Toimenpiteiden tai hankkeiden tyypittely ja luokittelu. Lisäksi, sanallisia projektikuvauksia käytetään esimerkiksi otannan perustana tai tekstintulkinnan aineistona.
3. Arvioinnin fokusointi. Seurantajärjestelmän tiedot kertovat, mitkä toimenpiteet ovat ainakin määrällisesti merkittäviä tai kysymyksiä herättäviä. Koska arvioinnin tavoite osittain on tulkita, mitä rahoilla on saatu aikaan, on tämä yksi keino fokusoida tai suunnata arviointia. Tämä korostuu kun arvioitava ohjelma sisältää useita, jopa kymmeniä, ehkä hyvinkin erilaisia toimenpiteitä.

Kaikki arviointijat painottivat, että kyse on kuitenkin ohjelmien taustoittamisesta ja perustiedosta ohjelma-arvioinneissa tehtäville analyyseille. Siten seurantatiedosta ei voi tai saa tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Samalla tavoin, kaikki arviointijat olivat yleisesti hyvin kriittisiä seurantatiedon hyödyntämiseen arviointityössä. Täten, seuraavassa eritellään ongelmakohtia, jotka on hyvä tiedostaa hyödynnettäessä seurantainformaatiota ohjelmien arviointityössä.

3.2. Ongelmakohtia

Yhteismitallisuus

ESRA- seurantajärjestelmästä on periaatteessa saatavissa yhteismitallista tietoa eri hankkeista ja toimenpiteistä, koska numeerinen tieto järjestelmään kerätään kaikista samoilla periaatteilla. Kvantifioinnissa on myös kääntöpuolensa. Kun asiat muuttuvat eksakteiksi numeroiksi, ihmiset alkavat vilpittömästi uskoa numeroihin sekä niiden perustalta tuotettuihin tilastoihin ja raportteihin, kuten yksi haastateltavista huomautti. Vaarana on, että unohdetaan kyseenalaistaa perusteet millä tilastot ja luvut on tuotettu, eikä kyseenalaisteta numeroperustaisen tiedon oikeellisuutta. Mielenkiintoinen näkökulma edellisen lisäksi on, että kvantifioiva seurantajärjestelmä 'tasapäistää' seurattavat ja arvioitavat hankkeet ja toimenpiteet (ks. myös Vakkurin & Meklinin 1998 samansuuntaiset havainnot yliopistosektorilta). On huomattava, että ESR-hankkeet sekä niiden kohderyhmät ja toimintakontekstit ovat luonteeltaan ja mittakaavaltaan hyvin heterogeeninen kokonaisuus.

Eri seurantajärjestelmien yhteensopimattomuus aiheuttaa ongelmia. Vaikka keskityn analysoimaan ESR:n seurantaa ja arviointia, on ongelmakohtien sijoittamisessa relevanttiin kontekstiin syytä viitata muihin rakennerahastohjelmiin liittyviin seurantajärjestelmiin. Useat arviointijat keräävät tietoja eri seurantajärjestelmistä, koska toimenpiteiden luotettava ja kattava arviointi edellyttää läheisten toimintojen ja ohjelmien hankkeiden huomiointia. Toiseksi, arvioidtavat toimenpiteet voivat olla rahoitettuja useasta EU:n rahastosta.

Yhden rahaston sisällä seurantatiedon yhteismitallisuuteen liittyvät ongelmat ovat suhteellisen pieniä. Vastaavasti, kun edetään toisen rahaston tai seurantajärjestelmän alueelle, ongelmat vertailtavuudessa ja yhteismitallisuudessa realisoituvat: tilastointiperiaatteet poikkeavat hieman toisistaan; tieto ei ole saatavissa samoilta ajanjaksoilta; päivitykset eivät ole sykronisoitu järjestelmien välillä. Näitä asioita ohjelma-arviointijat ovat kritisoineet myös arviointiraporteissaan. Eräitä esimerkkejä mainitakseni, ympäristövaikutuksien (Haukka ym. 2003, 25) ja tasa-arvotemojen (Horelli ym. 2003, 17) kirjaamisessa ESRA-järjestelmään on havaittu horjuntaa. Eräät arviointijat kritisoivat EU rakennerahastohallinnon

osittaista haluttomuutta kehittää seurantajärjestelmiä yli tavoiteohjelmien tai rahastojen. Toisaalta, eräät arvioitsijat huomauttivat, että vaikka muiden rahastojen toimenpiteet eivät ole suoraan heidän arvioinnin kohteena, voi niitä tiukkojen reunaehtojen vallitessa soveltaa mahdollisina vertailukohtina arvioitaville toimenpiteille.

Huolimatta yhteismitallisuudesta, vertailuselelmien käyttö tai rakentaminen on hyvin rajoittunutta. Tästä huolimatta, arvioitsijat ovat jatkuvasti yrittäneet näitä etsiä. Vertailtavuutta vaikeuttaa ESR- toiminnan omalaatuisuus suhteessa kansallisiin toimenpiteisiin ja rekistereihin, sekä eri seurantajärjestelmiin - ESR:n toimenpiteet on yleensä kohdennettu ryhmiin, joille ei ole tarjolla mitään muuta.

Ajantasaisuus

Arvioitsijat kritisoivat, että seurantajärjestelmässä tieto ei ole aina ajantasaista, eivätkä järjestelmässä olevat tiedot päivity tarvittavan nopeasti. Mikäli ongelmia ei esiinny, ESR- projektien kirjanpitoliedot ajetaan kerran kuukaudessa ESRA- projektienhallintajärjestelmään työministeriön toimesta. Fyysiset indikaattoritiedot päivittyvät vähintään kolmesti vuodessa. Sekä edellisen ohjelmakauden, että nykyisen alkupuolet ovat osoittautuneet ongelmallisiksi. Ajantasaista tietoa ei ole aina ollut saatavilla, koska seurantajärjestelmän käyttöönnotossa on ilmenyt vaikeuksia.

Ajantasaisen tiedon puute on ongelma erityisesti siinä, että ohjelma-arvioinneilla on tiukka aikataulu, ainakin kun huomioidaan arviointitehtävän laajuus (ks. myös Virtanen 2001, 146). Ohjelmien väliarviointi on hyvä esimerkki: ohjelmakausi alkoi 2000 alussa, jonka jälkeen kilpailu arviointitehtävästä alkoi. Päätökset vaihtelevat, mutta useimmassa arviointityö oli käynnissä kevään 2001 mennessä. Loppuraportit väliarvioinnista on toimitettava Komissioon lausuntokierrokselle kesän 2003 lopussa.

Luotettavuus arveluttaa

Seurantatietojen luotettavuus puhutti kaikkia arvioitsijoita. Keskeistä on, että seurantatietoja voi hyödyntää, kunhan ymmärtää luotettavuuden tason. Vähimmillään tämä edellyttää, että

kriittiset kohdat on kirjattuna arviointiraporttiin ja ne huomioidaan tiedon keräämis-, analysointi-, ja raportointivaiheessa. Yleisesti määrärahojen seuranta koettiin luotettavampana kuin indikaattoriseurantaa. Täten, mitä enemmän ohjelmaarvioinnissa sovelletaan indikaattoritietoja, sitä kriittisempi arvioitsijan on oltava lähdemateriaalian kohtaan.

Toiminnan substanssin tuntemus ja seurantajärjestelmien tietojen kontekstointi helpottaa luotettavuuden parantamista. Arvioitsijan on kyettävä esimerkiksi hahmottamaan, millaiset organisaatiot ovat hankkeissa toteuttaja, millaiset henkilövolyymit ovat mahdollisia ko. toimenpiteissä ja ovatko määrät uskottavia.

Arvioitsijan oma arvio seurantainformaation relevanssista ja luotettavuuden tasosta on keskeinen. Mikäli seurantainformaatiota sovelletaan päätelmien ja kehittämisehdotusten perustana, tulee luotettavuuteen ja sen parantamiseen eri keinoin kiinnittää erityistä huomiota. Vastaavasti, mikäli sitä käytetään ainoastaan arviotavan kohteen taustakuvaukseen vähäisissä määrin, ei ole tarvetta käyttää arviointiresursseja luotettavuuden äärimmäiseen parantamiseen.

Tietojärjestelmän tietojen luotettavuusongelmat ja heikohko informaatioarvo heijastuvat siinä, millaisia aineistoja ohjelma-arvioitsijat ovat käyttäneet. Jokainen arvioitsija teki erilaisia surveytutkimuksia ja laadullisia haastatteluita, jotka kohdistuvat projektien vetäjiin ja toimenpiteisiin osallistuneille, ohjausryhmille, virkamiehille, jne. Arvioitsijat ovat hyödyntäneet myös muita tietojärjestelmiä ja erinäisiä kirjallisia aineistoja. Nämä ovat ehdottomasti analyysin perusta jokaisessa arvioinneissa.

Tietyissä tapauksissa sekä vastuussa olevat virkamiehet että arvioitsijat itse pyrkivät parantamaan tai tarkistamaan seurantainformaation laatua ja uskottavuutta arvioitsijoiden keräämän materiaalin ja analyysien perusteella. Eräs arvioitsija kuitenkin huomautti, että mitä enemmän ja useampia kyselyitä ja haastatteluita tekee, sitä vähemmän niidenkin informaatioarvoon uskoo. Kyse on seuraavasta. Perusasetelma on, että projektit ilmoittavat mahdollisimman suuret vaikutukset (esim. toimenpiteisiin osallistuneet, syntyneet tai säilytetyt työpaikat, tai yritykset) kyselyissä ja haastatteluissa sekä myös indikaattoritiedoissa, koska suuret määrät kuvaavat projektin onnistuneisuutta. Samalla ne lisäävät mahdollisuuksia jatkorahoitukseen.

Lyhyen aikavälin tuloksellisuutta

Useat yksittäisten projektien tuloksista ja vaikutuksista realisoituu vasta projektin loppupuolella tai vasta useita vuosia projektin päättymisen jälkeen. Seurantajärjestelmää kritisoidaan sen keskittymisestä nopeasti näkyviin tuloksiin ja samalla yksinkertaistavan ne rankastikin. Tästä hyvä esimerkki ovat seurantajärjestelmän indikaattorit, kuten syntyneet työpaikat ja toimenpiteisiin osallistuneet. Vastaavasti, koulutus on klassinen esimerkki pitkän aikavälin vaikuttavuudesta. Edelleen, projektissa voidaan luoda perustaa yritysten verkottumiselle, joka johtaa vaikutuksiin vasta vuosien kuluttua. Asetelma on ongelmallinen, koska seurantajärjestelmässä tieto yksittäisestä hankkeesta päättyy rahoituksen päättymiseen. Siten indikaattorit eivät kerro pitkän aikavälin vaikutuksista, eikä ajasta tai prosessista millä esimerkiksi työpaikat syntyvät.

Erytisen ongelmalliseksi tämä koettiin, mikäli seurantajärjestelmän annetaan vaikuttaa projektien toiminnan sisältöön. Alkuperäisten tavoitteiden sijasta toimenpiteillä tavoitellaan 'nopeita' vaikutuksia välittämättä toimenpiteiden relevanttiudesta tai tarkoituksenmukaisuudesta. On syytä kysyä Vakkurin ja Meklinin (1998, 85-86) tapaan, karsiiko mittaus innovatiiviset, rohkeat ja valtavirrasta eroavat toimintatavat, koska indikaattorit perustavat insentiivit ainoastaan keskimääräiselle ja ennalta määritellylle ratkaisuille.

Arviointiresurssien käyttö

Arviointiresurssien rationaalisen käytön näkökulmasta ohjelma-arvioinnin on syytä keskittyä sille määriteltyihin tehtäviin. Arvioitsijat kritisoivat arvioinnin käyttämistä paikkaamaan seurantajärjestelmää niiltä osin, missä raportointi ei täydellisesti ole toiminut. Arvioitsijoiden mukaan ei ole relevanttia, että kummatkin keräävät tietoa samoista asioista - työnjako näiden välillä on jo ennalta määritetty.

3.3. Kehittämisenäkökulmia

Yksinkertaistaminen

Yksinkertaistamisessa kyse on indikaattoreiden määrällisestä vähentämisestä. Yksinkertais-

taminen koskee myös ohjeistusta. Ensimmäisellä ohjelmakaudella ohjeistuksessa oli huomattavia puutteita; nykyisellä ohjelmakaudella voidaan jopa kysyä onko ylioheistettu. Kyse on lisäksi ilmiöstä, jota indikaattorin avulla pyritään seuraamaan. Tämä tarkoittaa, että jokaisen indikaattorin kohdalla on kysyttävä kriittisesti sen relevanssia eri näkökulmista: hallintoaspekti (mitä ja millaista tietoa indikaattorin tuottaa hallinnolliseen päätöksentekoon ja miten se viestittää toimenpiteiden etenemisestä); projektintason aspekti (millä tavoin indikaattorin tuottama tieto on hyödynnettävissä projektihallinnassa ja -johtamisessa); ulospäin suuntautuvan viestinnän aspektista, mukaan lukien esimerkiksi arvioijat, komissio, kansalaiset (millä tavoin indikaattori kertoo yhteisten varojen käytöstä ja tavoitteiden saavuttamisesta).

Eroon kontrolli- ja sanktiomentaalisuudesta

Seurantaa on kehittävä suuntaan, joka sisältää enemmän tietoa projektin etenemisestä ja tavoitteiden saavuttamisen asteesta. Seuranta ei saa olla pelkästään sanktio- tai kontrollointikeino, vaan sen tulee toimia projektien ohjaamiskeinona tai itsearviointikeinona, sisältäen korostuneesti kehittämiskomponentin, jolloin tiedon perustalta tehdään korjaavia ja toimintaa järkevöittäviä toimenpiteitä. Tämä on myös eräs tapa motivoida seurantatiedon tuottajia: tiedon merkitys korostuisi, kun sillä olisi vahvempi merkitys projektien itsensä kannalta, esimerkiksi projektin johtamisessa ja -hallinnassa.

Avainsanojen avulla luokittelu

Eräs ehdotus on avainsanojen käyttö seurattavien ja arvioitavien projektien sisällön kuvaamisessa. Sama koskee myös toimenpiteiden ja projektien tuotoksia. Lisäksi avainsanat voisivat antaa luokitteluperustan, jolla fokusoidaan ohjelma-arviointia. Avainsanojen tarve juontuu jälleen huimasta projektivolyyymistä (edellisellä ohjelmakaudella rahoitettiin kaikkiaan lähes 4.000 ESR-projektia).

Huolellinen arvioinnin ja sen tulosten kontekstointi

Arvioitsijan on kyettävä sijoittamaan tuloksensa arvioituun kontekstiin, toimintaympäristöön. Tätä ovat paaluttaneet erityisesti arviointigurut Scriven (1991) ja Patton (1997) teoksissaan. Yksistään arvioinnin kontekstointi ei riitä: seurantatieto on samalla tavalla asetettava kontekstiinsa. Tämä edellyttää vähintään kriittistä pohdintaa: mistä seurantatieto kertoo; mitä rajoitteita ja mahdollisuuksia sen soveltamiseen liittyy; sekä näiden kysymysten raportointi arvioinnissa. Toiseksi, kontekstoinnin vaatimukset koskevat arviointitiedon hyödyntäjiä: miten arviointituloksia tulkitaan ja käytetään ohjelmien johtamisessa ja kehittämisessä; onko ohjelmien jatkaminen tai lopettaminen perusteltavissa muilla faktoilla?

Toimintaympäristön huomioimisessa on kyse edellisen lisäksi ohjelma-arviointien, erityisesti niissä sovellettavien lähestymistapojen, asetelmien ja menetelmien monipuolistamisesta. Tehytyä ohjelma-arviointeja voidaan kuvata yleisellä tasolla yllättävänkin samankaltaisiksi, vaikka arvioitavat toimenpiteet ovat hyvinkin erilaisia sisältönsä ja kontekstiltaan (ks. myös Viinamäki 2001a ja 2001b; Virtanen 2001, 147; Uusikylä & Virtanen 1998).

Päätöksentekijän näkökulma ja perusteet näkyviin seurantajärjestelmään

Yksittäisestä rahoitetusta ja toteutetusta projektista tuotetaan erinäinen määrä kirjallista materiaalia. Jokainen projekti tekee vähintään rahoitushakemuksen (tavoitteet) ja loppuraportin (keskeiset tulokset). Vaikka näitä hyödynnetään seurantajärjestelmässä tukemaan numeerista informaatiota, laadullista tietoa tarvitaan enemmän. Eräs ehdotus on, että rahoittajan perustelut ja näkemykset, miksi kyseinen projekti on rahoitettava, olisi arvioinnin kannalta informatiivinen. Samaan tapaan, projektien loppuraportit tarvitsevat viranomaisen, ehkä objektiivisuuteen pyrkivän näkökulman tavoitteiden saavuttamisesta, prosessin onnistuneisuudesta ja mahdollisuuksista soveltaa kehitettyjä käytäntöjä muissa hankkeissa. Tämänkaltainen järjestely on ollut kokeilukäytössä Kainuussa. Samalla tämä olisi arvioitsijoiden mukaan signaali hallinnon pyrkimyksestä laajempaan avoimuuteen.

4. LOPUKSI

Olkoonkin, että edellä tehdyt suppeat havainnot ovat sidoksissa tiettyyn kontekstiin, on eräitä varovaisia yleisiä huomioita tehtävissä. Jotta arviointia voidaan perustellusti kutsua arviointiksi, on sen sisällettävä arvottava ote. Seurantatieto ei tätä vastoin sisällä arvottavaa otetta itsessään; arvottava ote tulee vasta jälkikäteen, yleensä virkamiehen tulkinnan ja tiedon soveltamisen seurauksena. Toki on selvää, että arvottava ote on sisäänrakennettuna jo seurantakriteerin määrittelyssä. Esimerkiksi, mitä on tarpeen seurata ja mitkä ovat olennaisia tavoitteiden saavuttamisen tarkkailun kannalta. Oma kysymyksensä on, miten nämä vastaavat poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon intentioita ja tarkoituksia.

Kuten alussa todettiin, on seurantajärjestelmien soveltaminen arviointityössä ollut suhteellisen vähäisen tutkimuksen kohteena. Siten informaation tuottaminen ongelmakohtista puoltaa sijaansa keskustelussa. Ongelmakohtat, jotka on huomioitava arviointityössä voidaan tiivistää seuraaviin: tiedon yhteismitattomuus, järjestelmien puutteellinen toiminta sekä tietojen luotavuus ja ajantasaisuus. Näiden lisäksi on syytä huomioida vielä Vakkurin ja Meklinin (1998, 87) täydentävät havainnot. Näitä on myös seurantatiedon hyödyntäjän, kuten arvioijan tai hallinnollisen päätöksentekijän syytä kysyä itseltään. Vakkuri ja Meklin korostavat ongelmina: 'tunnelinäkemyksiä' eli rajaudutaan 'selkeimmin' mitattaviin asioihin; 'suboptimointia' eli arvostuksissa painotetaan 'helppoja' kriteereitä; sekä 'konvergenssia' eli keskitytään arvioitavien toimintojen samankaltaistamiseen mittauksen parantamiseksi. Nostin esiin eräitä kehittämistavoitteita, jotka voidaan tiivistää kahteen asiaan: yksinkertaistaminen on varmasti tapa, jolla voidaan vastata kaikkiin em. ongelmiin; luotettavuuden parantaminen edellyttää huolellista arviointitulosten ja kehittämissuosituksien kontekstointia.

Edellä sanotun perustalta on selvää, että arvioinnin perustuminen seurantajärjestelmien informaatioon asettaa reunaehdoja arviointituloksille, -menetelmille ja -otteille sekä ennen kaikkea, arvioinnin tuottamille tulkinnoille. ESRA-seurantajärjestelmä sisältää nykyisin ainoastaan määrittäviä, formaalia numeerista informaatiota. Täten tulkinnot ovat formaaleja, eivätkä ne mahdollista subjektiivisia mielikuviin perustuvia tulkintoja ohjelman tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta.

Samalla arviointiote voi muodostua formaalisuutta korostavaksi. Lisäksi on tarpeen kysyä, onko arvioinnin, arviointitulosten ja kehittämissuosituksen kontekstointi seurantatiedon perustalta mahdollista ja missä määrin, kun seurantatieto perustuu yhtäläisiin ja tasapäistäviin periaatteisiin?

Seurantainformaatiota sovelletaan ohjelman toimenpiteiden laadun, moniulotteisuuden ja volyymin ymmärtämiseen sekä kontekstointiin. Laajempi kysymys, minkä seurantainformaation primääri käyttö - kuvailu - herättää on, että miten ja millaisia päätelmiä informaation perustalta voidaan hallinnoinnissa tehdä? Miten toimintaa ohjataan ja uudelleensuunnataan? Kummatkin, arviointi sekä hallintotyö edellyttävät seurantainformaation huolellista tulkintaa, analysointia - ilman näitä, virhepäätelmien mahdollisuus on erittäin suuri. Lisäksi, nämä ovat mahdollisia ainoastaan, mikäli tulkitseja, analyysoija ymmärtää, tiedostaa ja hallitsee toiminnan kontekstin ja sisällön.

Lopuksi edellä mainittua yksinkertaistamista on syytä terävöittää seurantajärjestelmien organisoimista kautta. Keskeinen kysymys on, millaista lisäarvoa useiden seurantajärjestelmien ylläpitäminen tuottaa? Esimerkiksi Ruotsissa ja Irlannissa on yksi yhteinen järjestelmä rakennerahastohankkeiden seurantatehtäviin. Huomatava on, että järjestelmäarkkitehtuuri ja niiden tekniset ratkaisut ovat kansallisesti päätettävissä. Komissio ainoastaan hyväksyy tai hylkää seurantajärjestelmän. Samalla komissio asettaa tiettyjä vaatimuksia järjestelmille. Erityisesti komissio on painottanut yhteismitallisuuden vaatimusta eli järjestelmien avulla kerätty informaatio ohjelmien toteutumisesta koottaisiin samoilla periaatteilla jokaisessa jäsenmaassa, jolloin informaatio olisi paremmin vertailtavissa jäsenvaltioiden välillä.

VIITTEET

¹ Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään yleisesti termiä 'monitoring' viittaamaan seurantaan. Sana-kirjakäännös termille on "tarkkailu, seuranta, kuuntelu" (Hurme, Pesonen & Syväoja 1993, 745).

² Sivistyssanakirjan (Vornanen 1993, 197) mukaan evaluaatio (lat. e=pois, valére=olla arvossaan) on laskeuman tai arvion esittämistä. Tällöin perimmäisenä tarkoituksena on arvioida jotakin rahana tai muuttua raha-, mitta- tai painolaatu toiseksi yksiköksi.

³ Arviointien objektiivisuus ei ole yksiselitteistä. Vir-

tanen (2001, 148) kysyykin, onko tarpeen pyrkiä täydelliseen objektiivisuuteen EU-ohjelmien kontekstissa, koska tällöin ilmeinen ongelma on arvioinnin jääminen ulkokohtaiseksi, ilman kytköksiä aihepiiriin sekä kykenemättömäksi esittämään tarvittavia ja relevantteja kehittämissuosituksia.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1996). *Evaluaatiokokemuksista evaluaatiovakaumuksiin*. Teoksessa: *Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa*, s. 147-171. Toim. Reijo Laukkanen & Kirsti Stenvall. Tampereen Yliopisto, Hallintotieteet 1996, A 9. Tampere.
- Alasuutari, Pentti (2001). *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- de Boer, Marc (2001). *Monitoring: The Slow Cousin of Evaluation, or an Equal Partner?* *Evaluation Journal of Australasia* 1: 2, s. 8-13.
- Campbell, Donald, T. & Jean M. Russo (1999). *Social Experimentation*. Thousand Oaks: Sage.
- Campbell, Donald T. & Julian C. Stanley (1966). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Dunsire, Andrew (1978). *Control in a Bureaucracy: The Execution Process Volume 2*. Oxford: Martin Robertson.
- Gruber, Judith E. (1987). *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley: University of California Press.
- Haapalainen, Petri (1998). *Rakennerahastoarviointien laatu: Arvio evaluaatioiden onnistumisesta ohjelmakauden puolivälissä*. Tutkimukset ja selvitykset 8/98. Helsinki: Valtionvarainministeriön hallinnon kehittämisosasto.
- Haukka, Jukka, Jari Ritsilä, Juha Heinonen & Timo Tohmo (2003). *ESR-Viitekehyksen arviointi: Kestävän kehityksen horisontaalinen teema, Loppuraportti*. Työministeriö, ESR arviointi -sarja, Arvioinnit 3/03. Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Horelli, Liisa, Janne Roininen, Sirkku Wallin, Pentti Malinen, Heikki Keränen & Sanna Nousiainen (2003). *ESR -viitekehyksen horisontaalisen tasa-arvoteman arviointi: Suomen tavoite 1-, 2-, ja 3 -ohjelmista sekä Equal -yhteisöaloiteohjelmasta*. Työministeriö, ESR arviointi -sarja, Arvioinnit 2/03. Helsinki.
- House, Ernest (1993). *Professional Evaluation: Social Impact and Political Consequences*. Newbury Park: Sage Publications.
- Hurme, Raija, Maritta Pesonen & Olli Syväoja (1993). *Englanti-Suomi Suursanakirja*. Porvoo: WSOY.
- Korhonen, Rauno (2003). *Perusrekisterit ja tietosuojat*. Helsinki: Edita.
- Kuopus, Jorma (2000). *Kansalaiset ja hallinnon säh-*

- köinen asiointi. *Hallinnon tutkimus* 19: 1, s. 86-100.
- Kushner, S. (1997). *Consumers and Heroes: A Critical Review of Some Recent Writings of Michael Scriven*. *Evaluation* 3: 3, 363-374.
- OECD (2001). *Management of Large IT Projects: Case Studies*. PUMA, Public Management Service, Public Management Committee. Paris.
- OECD e-Government Studies (2003). PUMA, Public Management Service, Public Management Committee. Paris.
- Owen, John M. (1993). *Program Evaluation: Forms and Approaches*. St. Leonards: Allen & Unwin.
- Patton, Michael Quinn (1997). *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Program Work at All*. Berkeley: University of California Press.
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman & Mark W. Lipsey (1999). *Evaluation: A Systematic Approach*. 6. Edition. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Scriven, Michael (1991). *Evaluation Thesaurus*. 4 ed. Newbury Park: Sage Publications.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (1999). *Kehittämistyö ja arviointi*. Teoksessa: *Arviointi ja asiantuntijuus*, 90-105. Toim. Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara. Helsinki: Gaudeamus.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (2003). *Prosessiarviointi kehittämissuorituksissa: Opas käytäntöihin*. Stakesin sosiaalipalvelujen evaluatioryhmä, FinSoc työpapereita 1/2003. Helsinki.
- Shadish, William R., Thomas D. Cook & Laura C. Leviton (1991). *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Newbury Park: Sage Publications.
- Sinkkonen, Sirkka & Juha Kinnunen (1994). *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 22. Kuopio.
- Temmes, Markku (1994). *Hallinto puntarissa: Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Uusikylä, Petri & Petri Virtanen (1998). *Meta-Evaluation as a Tool for Learning: A Case Study of the European Structural Fund Evaluations in Finland*. *Evaluation* 6: 1, s. 50-65.
- Vakkuri, Jarmo & Pentti Meklin (1998). *Tulosmittaus ja "vastiketta rahalle"- ajattelutapa - näkökulmia mittausteoreettisiin ongelmiin ja riskeihin*. *Hallinnon tutkimus* 17 :2, s. 80-89.
- Valovirta, Ville (2000). *Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista*. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 9/2000. Helsinki.
- Vartiainen, Pirkko (1994). *Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teoriat ja käytäntö: Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi*. Acta Wasaensia No 40, Hallintotiede 2. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Vartiainen, Pirkko (2003). *The Substance of Stakeholder Evaluation: Methodological Discussion*. *International Journal of Public Administration* 26: 1, s. 1-18.
- Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Viinämäki, Olli-Pekka (2001a). *Rakennerahasto-ohjelmien arvioinnin teoria ja käytäntö: Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmat Suomessa kaudella 1995-1999*. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti, Julkaisu No 87. Vaasa.
- Viinämäki, Olli-Pekka (2001b). *Arvioinnin teoreettiset lähtökohdat ja käytäntöjä EU:n rakennerahasto-ohjelmissa Suomessa 1995-1999* (2001). *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 29: 1, s. 17-26.
- Viinämäki, Olli-Pekka (2001c). *Experiences of Evaluation Practices of EU Structural Funds in Finland*. Paper presented for the EGPA Conference in Vaasa, Finland, 5-8 September 2001.
- Virtanen, Petri (2001). *Arviointiosaamisen ulottuvuudet julkisella ja kolmannella sektorilla*. *Hallinnon Tutkimus* 20: 2, s.144-152.
- Vornanen, Rauni (1993). *Uusi sivistyssanakirja*. Helsinki: Otava.
- Weiss, Carol (1972). *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Winter, Soren (1990). *Integrating Implementation Research*. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, 19-38. Toim. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. Connecticut: Greenwood Press.