

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Hallintotiede

ARVIOINTI JULKISEN HALLINNON KEHITTÄMISTYÖSSÄ

**Väliarviointiraportti Jäämeren käytävän kehityksestä
Pohjois-Lapin kuntayhtymässä**

Tanja Vuori

18.09.2012

Klaus af Ursin

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo.....	
TIIVISTELMÄ.....	
I JOHDANTO	1
II TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ	3
1. Tutkimustehtävä	3
2. Tutkimusasetelma	8
III PÄÄKÄSITTEET	11
1. Pääkäsitteiden keskinäinen hierarkia	11
1.1. Arvioinnin kohteen käsitteet.....	12
1.2 Arviointinäkökulmiin liittyvät käsitteet	14
IV ARVIOINNIN TRADITIOT.....	16
1. Ensimmäinen sukupolvi.....	17
1.1. Ensimmäinen sukupolvi Guban ja Lincolnin mukaan	18
1.2. Arvioinnin teorian alkutaival: muita huomioita.....	20
2. Toinen sukupolvi	21
2.1. Toinen sukupolvi Guban ja Lincolnin mukaan	21
2.2. Arvioinnin toinen sukupolvi: muita huomioita.....	23
3. Kolmas sukupolvi	23
3.1. Kolmas sukupolvi Guban ja Lincolnin mukaan	23
3.2. Kolmas sukupolvi: muita huomioita	24
3.3. Kritiikki kolmea ensimmäistä sukupolvea kohtaan	25
4. Neljäs sukupolvi	26
4.1. Neljännen sukupolven arvioinnin ominaisuudet Guban ja Lincolnin mukaan.....	28
4.2. Voimaannuttava arviointi	30
5. Viides sukupolvi: kehittävä arviointi	30
6. Arviointi Suomessa	33
V TEORIALÄHTÖINEN ARVIOINTI	35
1. Metodit vs. teoria	36
2. Teorialähtöisen ajattelun sisältö	38
3. Teorialähtöisen arvioinnin ongelmat	40
VI REALISTINEN ARVIOINTI	42
VII VÄLIARVIOINTIRAPORTTI JÄÄMEREN KÄYTÄVÄN KEHITYKSESTÄ ...	45
1. Eksploraatiivinen tutkimusmenetelmä.....	45
2. Väliarviointiraportti	45
VIII ARVIOINNISSA MUOTOUTUVAN TEORIAN POHDINTAA	66
LÄHDELUETTELO.....	69
LIITTEET.....	72

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede

Tekijä: VUORI, TANJA
Tutkielman nimi: Arviointi julkisen hallinnon kehittämistyössä
Pro gradu –tutkielma: 74 sivua, 3 liitesivua
Ajankohta: Syyskuu 2012
Avainsanat: Arviointi, julkinen hallinto, teorialähtöinen arviointi, realistinen arviointi, Jäämeren käytävä

Arviointitutkimus on hallinnon, johtamisen ja hankkeiden kehittämisen väline. Arviointi on yleistynyt viime vuosikymmeninä runsaasti myös julkishallinnossa. Tämä tutkimus on teoreettinen katsaus arvioinnin traditioihin, jossa analyttisenä osana on esimerkkiarviointi Jäämeren käytävän kehityksestä, joka pohjautuu Pohjois-Lapin kuntayhtymän tarjoamaan dokumenttiaineistoon. Jäämeren käytävä on Euroopan unionin tärkein linkki pohjoisille alueille. Maantieteellisesti se on kansalliset rajat ylittävä käytävä Suomesta Norjaan ja Venäjälle, ja näiden maiden kautta Jäämerelle ja esimerkiksi Aasiaan. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää arvioinnin merkitystä kehittämistyössä ja pohtia erityisesti arvioijan mahdollisuutta paneutua asiaan ja hänen roolinsa muodostumista. Näitä seikkoja tarkastellaan teorialähtöisen ja realistisen arvioinnin näkökulmasta.

Tutkimus on metodiltaan eksploraatiivinen eli uutta tietoa kartoittava tutkimus. Eksploraatiivisuuden lisäksi metodin viitekehyksenä toimii konstruktivisuuden periaate, jossa arvioija rakentaa keräämistään tiedon palasista uuden kokonaisuuden. Jäämeren käytävä on keskeneräinen projekti, joten esimerkkiarviointi on väli raporttimuodossa oleva formatiivinen arviointi.

Väliarviointiraportin tulokset ja suositukset liittyvät erilaisten selvitystöiden tarpeellisuuteen, erityisesti kansalaiskyselyn ja ympäristöselvityksen tarpeellisuuteen. Tutkimuksen loppukappaleessa pohditaan arvioijalle muotoutuvan teorian sisältöä ja realistisen arvioinnin muotoja. Arvioijan teoria kannustaa hanketta mittavampiin selvitystöihin ja korostaa hankkeen laajuutta ja tarvittavan informaation suurta määrää. Realistisen arvioinnin käytännönläheisyyttä oli haastavaa muodostaa tutkimuksessa maantieteellisen etäisyyden vuoksi, mutta käyttäjäystävällisyyttä pyrittiin korostamaan muilla keinoin, kuten mahdollisimman ajankohtaisen tiedon käytöllä.

I JOHDANTO

Arviointitutkimus on hallinnon, johtamisen ja hankkeiden kehittämisen väline. Arviointi liittyy jokaiseen organisaation arkipäivään, niin yksilötasolla kuin laajemmassakin mittakaavassa. Arviointi on syntynyt sosiaalitieteiden maailmassa, mutta nykyään sitä käyttävät kaikki, niin yksityisellä kuin julkisellakin puolella. Arviointi on todistanut tarpeellisuutensa hallinnon alalla ja sen tulevaisuus näyttää valoisalta. Viime vuosien kuntahankkeet ja laajat muutokset julkisessa hallinnossa ovat työllistäneet arvioitsijoita ahkerasti. Arvioijan rooli ei ole helppo, ja tehtäväkenttä on haastava. Isot hankkeet vaativat laajan tietomäärän omaksumista ja vakaata ymmärrystä kokonaiskuvasta. Arvioinnin onnistumisen kannalta on mielenkiintoista tarkkailla arvioijan roolia, arvioijan teoriaa ja sen kehittymistä arvioinnin kehityksen rinnalla. Tässä tulee ottaa huomioon myös se, millaista arviointi on nykypäivänä, sillä se on muuttunut radikaalisti alkuvuosistaan sosiaalitieteiden parissa. Kuinka hyvin nykypäivän arvioinnissa pystytään ottamaan huomioon nykypäivän haasteet? Kuinka pystymme vastaamaan tulevaisuuden vaatimuksiin? Miten pystymme kouluttamaan ja kehittämään näihin tarpeisiin osaavia ja ammattitaitoisia arvioitsijoita?

Kyseessä oleva tutkimus nostaa arvioinnin traditiosta kaksi suuntausta, joiden toimeenpano ja käyttö auttavat vastaamaan näihin kysymyksiin ja auttavat myös arvioijaa käytännön työssä tehokkaasti. Nämä kaksi traditiota ovat Chenin teorialähtöinen arviointi ja Pawson & Tilley'n realistinen arviointi, jotka molemmat esitellään yksityiskohtaisesti. Arvioijan roolin pohtiminen ja sen sisällyttäminen itse arviointiprosessiin ja käytännön elämään on yksi niistä mahdollisuuksista, joilla saamme uutta tietoa arvioinnin kehityssuunnasta. Chenin teorialähtöinen arviointi sopii tähän tarkoitukseen todella mallikkaasti, sillä hän lähtee teorianmuodostuksessa arvioijan henkilökohtaisesta panoksesta arviointiin, jolla on kiistaton vaikutus itse arvioinnin kulkuun. Yhdistämällä tähän Pawson & Tilley'n realistisen arvioinnin, jossa käytännön sovellusta ja mallintamista pidetään arvossa, saadaan mahdollisimman käyttäjäystävällinen ja käytännönläheinen tutkimus ja samalla apuväline hallinnon kehittämisen arvioinnin avuksi.

Jotta tutkimuksessa teoriaan yhdistyisi myös empiriaa arvioijan roolista ja realistisen arvioinnin käytännöistä, on siihen sisällytetty esimerkkiarviointi aidosta elämästä. Esimerkkiarviointi on dokumenttiaineistoon perustuva Jäämeren käytävän kehityksen arviointi Pohjois-Lapin kuntayhtymässä. Jäämeren käytävä on liikenneväylä Rovaniemeltä Jäämerelle, ja ilmiönä osoitus tässä johdannossa kuvaillusta muutoksesta. Tutkimus pyrkii omalta osaltaan selventämään Pohjois-Lapin mahdollisuuksia kyseisen hankkeen toteutuksessa arvioinnin näkökulmasta. Tutkimuksen teoria perustuu arvioinnin traditioiden esittelylle ja tarkemmalle analyysille. Tutkimuksen toisessa kappaleessa esitetään tutkimustehtävä ja tutkimusasetelma. Kolmannessa kappaleessa esitellään käytettävä käsitteistö. Neljäs, viides ja kuudes kappale käyvät läpi arvioinnin traditioita, joista kahta aikaisemmin mainittua tarkemmin kuin muita, sillä esimerkkiarviointi perustuu näiden kahden mallin oppeihin. Seitsemännessä kappaleessa esitetään itse väliarviointiraportti, joka on samalla tutkimuksen analyttinen osio. Viimeisessä kappaleessa reflektoidaan arvioinnissa muodostuvan teorian ominaisuuksia ja sisältöä empirian avulla omaksutun tiedon valossa.

II TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ

1. Tutkimustehtävä

Nyky-yhteiskunta on arvioinnin yhteiskunta. Jokaisen toimintaa seurataan, arvioidaan ja sitä kehitetään. Tämä ”jokainen” voi olla yksilö, yksikkö, projekti, koko organisaatio tai koko yhteiskunta. Arviointia voidaan suorittaa taloudellisin ja lain mittarein esimerkiksi tilintarkastuksen muodossa. Viime vuosituhaten loppupuolella olemme kuitenkin alkaneet arvioida myös pehmeämpiä arvoja, kuten työtyytyväisyyttä tai kansakunnan onnellisuutta. Käytännössä hallinnon kehittämisen näkökulmasta katsottuna, arviointi kytkeytyy moniin erilaisiin toiminnan kehittämisen muotoihin, joita toiset pitävät arviointina ja toiset eivät. Suomeen arviointi ajautui 1990-luvun alkupuolella, joskin se on vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana noussut suureen suosioon. (Virtanen 2007, 12-13).

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää arvioinnin merkitystä kehittämistyössä ja pohtia erityisesti arvioijan mahdollisuutta paneutua asiaan ja hänen rooliaan arviointiprosessissa. Tutkimuksen teoria käsittelee arvioinnin traditioita, joista kahta (Chen ja Pawson & Tilley) yksityiskohtaisemmin, sillä ne on nostettu analyyttisen osion perustaksi. Teorian tueksi analyyttisessä osassa käsitellään esimerkkiarviointi, joka koskee Jäämeren käytävän kehitystä. Esimerkkiarviointi on tutkimuksen osatehtävä, jonka avulla pohditaan kahden valitun tradition luonteita ja sisältöä. Seuraavassa tutkimustehtävää kommentoidaan kolmen perustellun argumentin muodossa. Tämän jälkeen tutkimustehtävää rajataan vielä tarkemmaksi näkökulman valinnan avulla.

Ensimmäinen argumentti liittyy itse arvioinnin hyödyllisyyteen. Antaako arviointi kyseessä olevaan kehittämishankkeeseen jonkinlaista lisäarvoa? Pystytäänkö sen avulla saamaan apua käytännön ongelmiin, joita esiintyy kehittämistyössä, vai onko sen olemassaolo sen itseisarvon kannalta perusteltua? Tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksen näkökulma sisältää käytännön soveltamisen vaatimuksen. Tähän liittyy yksi arvioinnin ”suuntaus”, jota kutsutaan realistiseksi evaluaatioksi. Se esitellään yksityiskohtaisemmin kolmannessa luvussa. Yleisesti arviointi nähdään kuitenkin

positiivisena hallinnon kehityksenä, sillä sen on todellisuudessa nähty parantavan kansalaisten sosiaalisia elinoloja. Se on tuonut New Public Managementin valtakaudella sen ideologian mukaisia arvoja, kuten tehokkuutta päätöksenteossa ja yksityiskohtaisemmin räätälöityjä ratkaisuja. Jonkin tietyn hankkeen, kuten Jäämeren käytävän kehityksen, arvioinnissa ei kuitenkaan voida tukeutua ainoastaan yritysmaailman oppeihin, vaan sisältöä haetaan myös sosiaalitieteistä. Päätelmänä tästä voitaisiin tiivistää se, että arviointi on mielekästä, kun se täyttää se tavoitteen kriteerit. (Rossi jne. 1999, 3-4).

Toinen perustelu kysymyksenasettelulle nojaa esimerkkiarvioinnin eli Jäämeren käytävän kehityksen erityisiin hallinnollisiin haasteisiin. Jäämeren käytävän kehitys on suuri hanke niin Suomen mittakaavassa kuin kansainvälisestikin. Projektin toimijaverkosto on kuitenkin pieni, sillä asukkaita alueella on kokoonsa nähden vähän. Etelä-Suomi on viime vuosina lähtenyt mukaan todellisiin kehityssuunnitelmiin, mutta niitä ei ole aikaisemmin arvioitu arviointitutkimuksen metodein. Edellisessä kappaleessa todettiin, että ainakin realistisen evaluaation mukaan arviointitutkimuksella tulee aina olla käytännöllinen funktio. Jäämeren käytävän kehitykselle kehukset antava toimintasuunnitelma ja sen arviointi ovat hyvin käytännönläheisiä aiheita. Tämän lisäksi ne ovat hallinnollisesti erityisen haastavia kohteita. Mikään muutos ei ole helppo, ja aina on otettava huomioon monia vaihtuvia tilannetekijöitä. Tämän tutkimusaiheen erityinen haastavuus liittyy sen sosioekonomiseen luonteeseen ja laajuuteen.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa Myllylä (2010) käy kattavasti läpi arktisen alueen kasvumahdollisuuksia Suomen kannalta. Samassa julkaisussa käydään läpi myös erityishaasteita, joiden selvittämiseen arviointitutkimus voi tuoda oman panoksensa. Ensinnäkin, Jäämeren käytävän ja lukuisten muiden rautatieyhteystarpeiden arvioinnilla alkaa olla kiire. On tärkeää, että alueen eri toimijoilla on yhteinen näkemys siitä, miten yhteydet tulisi rakentaa. Alueen mailla on kuitenkin erilaiset intressit ja rajaepäselvyydet (mm. Norjan ja Venäjän välillä Barentsin merellä, joka tosin ratkaistiin huhtikuussa 2010) hidastavat kehitystä. Ongelman ratkaisussa tarvitaan eri asiantuntijoita ja rohkeita päätöksentekijöitä. Toiseksi, Venäjän asema tässä yhtälössä on vahva, sillä se hallitsee monin paikoin Koillisväylän käyttöönottoa. Se on muun muassa valmistelemassa Koillisväylää koskevaa lakia, joka määrittelee väylän ulkoiset

rajat ja virallistaa sen statuksen venäläisenä meriväylänä. Tämä aiheuttaa todennäköisesti suomalaiselle hallinnolle monia mutkia ja lupahakemuksia. Kolmanneksi, Jäämeren käytävän kehityshanke on pitkä projekti ja tulevaisuuden ennakointi vaikeaa. Koillisväylän ja muiden reittien käytettävyyttä on ennakoitava monipuolisesti ja monin eri hankkein. Myllylän mukaan Suomen viranomaisten kannalta huomioitavia näkökulmia ovat muun muassa jäätilanteen kehitys, kansainväliset sopimukset sekä Venäjän valtion politiikka.

Lassi Heininen (1999, 241-294) esittelee väitöskirjassaan Pohjois-Euroopan toimijaverkostoa ja sen haasteita, ja tekee muutaman mielenkiintoisen havainnon. Yksi hänen väitteistään on, että alueen ei-hallitusten välisten toimijoiden aktiivisuus on kasvanut merkittävästi. Näitä toimijoita ovat esimerkiksi saamelaiden alkuperäiskansan edustajat sekä erilaiset ympäristö- ja kansalaisliikkeet. Yhdessä nämä tahot muodostavat alueellisen dynamiikan, joka on hallinnollisesta näkökulmasta vähintäänkin haastava. Tästä hyvä käytännön esimerkki on Norjan talouden päälehdessä Dagens Näringslivin uutinen (29.09.2011) rautatieprojektien nostattamasta kaivoskuumeesta. Artikkelissa käytiin läpi australialaisen kaivosyhtiön Skandinavian valtausta. Artikkelin kirjoittaja haastatteli myös ylikansallisen Saame-raadin asianajajaa Mattias Åhrénia, joka vetosi kansallisiin ja kansainvälisiin lakeihin seuraavasti: ”Ilman paikallisen saamelaisyhteisön lupaa kaivosprojektit ovat tuomitut epäonnistumaan”. Saamelaiset suhtautuvat hyvin kriittisesti siihen, että heidän elinalueet valjastettaisiin teolliseen elinkeinotoimintaan.

Monica Tennberg (Heininen jne. 2000, 103-104) avaa alueen ympäristökysymyksiä kuvaamalla niitä hallinnan ongelmiksi. Hallinnan tarve tässä tapauksessa syntyy siitä, että alueen ympäristöpolitiikkaa leimaa keskinäisriippuvuus. Ympäristöongelmat eivät kunnioita maan rajoja, joten ne ovat kaikkien osallisten vastuulla yhteisesti. Esimerkiksi Venäjän kanssa tämä on aiheuttanut ongelmia, eikä ainoastaan pohjoisen alueella. Näiden ongelmien hoitoon on valjastettu muun muassa jo mainittu Arktinen neuvosto.

Kolmas ja viimeinen argumentti perustuu Jäämeren käytävän hyödyllisyyden ja kannattavuuden osoittamiseen. Jäämeren käytävän rakennus on käynnistysvaiheessa. Tämä tarkoittaa, että mikään ei ole varmaa, kunnes suurimpana tekijänä rahoitus ja lupa-asiat ovat selvänä. Tässä vaiheessa hanketta puoltavien on vakuutettava muut tahot

siitä, että hanke on kannattava. Tähän tarvitaan konkreettisia näyttöjä. Tutkimuksessa arvioitava toimintasuunnitelma ja esiselvitys tähtäävät muun muassa näiden näyttöjen tarjoamiseen. Näiden dokumenttien arviointi tarjoaa lisää työkaluja resursseista päättävälle taholle. Virtanen (2007, 14-15) pitää tätä arvioinnin määrällisen kasvun tuomana positiivisena asiana. Yksinkertaisesti sanottuna se tarkoittaa yksilöiden ja organisaatioiden näyttövaatimusten kasvua. Tätä on kritisoitu muun muassa väittämällä, että arviointi yksittäisenä tutkimuksena ei voi ymmärtää kokonaisvaltaisesti laajoja asioita ja kokonaisuuksia, ja että näyttövaatimukset yksinkertaistavat tavoitteita liikaa. Tämä on totta, mutta siihenkin pystytään varautumaan. Näyttövaatimusten ei tule olla ainoa tutkimusta perusteleva tekijä, vaan yksi monien joukossa. On osattava yhdistää laadullista ja määrällistä ajattelua, johon palataan seuraavassa luvussa metodeista keskustellessa. (Simons 2004, 410-429).

Arvioinnin onnistumisen kannalta on elintärkeää, että tutkimustehtävä on selvästi rajattu. Tutkimuskysymystä pystytään rajaamaan tarkemmaksi näkökulman valinnalla, joka on oleellinen osa tutkimuksen perusvalintoja ja koko tutkimuksen tarkoitusta. Arviointitutkimuksessa on alusta alkaen kaksi perusvaihtoehtoa, jotka ovat sisäinen arviointi sekä ulkoinen arviointi. Ulkoinen arvioitsija on itsenäinen konsultti, joka ei liity mitenkään muutoin organisaation toimintaan. Sisäinen arvioija on organisaation kokopäiväinen työntekijä, joka on saanut toimeksiantonsa organisaationsa sisältä. (Clarke, 1999, 21-30).

Clarke listaa sisäisen ja ulkoisen arvioijan etuja ja haittoja suhteessa tehtävään työhön:

Edut		Haitat	
Ulkoinen	Sisäinen	Ulkoinen	Sisäinen
<ul style="list-style-type: none"> - Objektiiivisuus, itsenäisyys - Kriittisyys - Näkemys useammasta organisaatiosta vertailukohteena - Ammatilainen arviointitekniikossa - Ei tarvetta mielistellä johtoa 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisaation tuntemus - Sitoutuneisuus työhön ja sen toimeenpanoon vahvaa - Osaa keskittyä niihin avainongelmiin, jotka johto havainnut 	<ul style="list-style-type: none"> - Ei tietämystä organisaation sisäisestä maailmasta - Ei tietoinen epävirallisista ”avainpelaajista” - Kiinnostuneempi raportin valmistumisesta kuin itse toimeenpanosta - Vastuussa ainostaan omalle organisaatiolleen 	<ul style="list-style-type: none"> - Intressi tietynlaiseen lopputulokseen - Ei kykyä objektiivisuuteen - Johdon mielistelyn tarve - Ei välttämättä kokemusta arvioinnista - Oman yksikön suosiminen - Uskottavuus

Kuvio 1. Sisäisen ja ulkoisen arvioijan edut ja haitat (Clarke 1999, 23).

Kuten kuvioista näkyy, molemmissa perustyypeissä on omat ongelmansa. Tässä kohtaa onkin muistettava edellisen kappaleen käsittelemä arviointitutkimuksen kontingenttisyys. Jokaista hanketta tai projektia tai jopa niiden osaa on katsottava yksittäisenä prosessina, ja pohdittava, kummanlainen arviointi on tarkoituksenmukaisempi. Patton (1986, 102) huomauttaakin, että on myös mahdollista yhdistää nämä kaksi tapaa ja näin kerätä tietoa useammasta näkökulmasta. Tämän esitellyn perusdikotomiankin ulkopuolelta on mahdollista löytää arviointiratkaisuja, kuten esimerkiksi entisen pitkäaikaisen työntekijän toimiessa ulkoisena arvioijana kumppanuuden muodossa (Clarke, 1999, 22).

Tässä tutkimuksessa arvioijan rooli on selkeän ulkopuolinen. Jäämeren käytävän kehittämistyön esimerkkiarviointi tehdään toimeksiantajan antaman aineiston perusteella, mutta tutkimuksen tekijä ei ole itse missään muussa työsuhteessa Pohjois-Lapin kuntayhtymään. Ulkopuolisen arvioinnin ammatilaisen näkökulma on puolueeton ja pyrkii osoittamaan hankkeen onnistumiset ja kehittämisen kohteet. Tästä huolimatta on tärkeää muistaa, että arviointitutkimus tehdään päätöksentekijöille ja arvioinnin lähtökohtana on auttaa heitä päätöksenteossa. Käytännön syynä tähän on yleensä pääsy resursseihin, sillä päätöksentekijät ovat ainoita, jotka päättävät

hankkeiden ja projektien varojen käytöstä. Arviointitutkimuksen avulla halutaan kehittää päätöksentekoprosessia ja päästä selville, mikä toimii ja missä on parannettavaa. Ulkopuolinen arvioija yrittää saada vastauksia kysymyksiin, kuten: onko tarvittaville toimenpiteille asetettu kriteereitä? Jos on, kuinka hyvin nämä kriteerit on pystytty täyttämään? Ovatko kriteerit relevantteja hanketta ajatellen?

2. Tutkimusasetelma

Tutkimuksessa esimerkkiarviointi korvaa perinteisen analyttisen osion, ja antaa tutkielmalle vahvasti käytännönläheisen leiman. Tästä syystä tutkimusmenetelmää kuvataan ensisijaisesti eksploratiiviseksi, uutta tietoa kartoittavaksi tutkimukseksi. Eksploratiivinen tutkimus yhdistetään usein kvantitatiiviseen tutkimukseen, mutta tällä tutkimuksella osoitetaan sen soveltuvan myös aineistoperäiseen laadulliseen tutkimukseen. Käytännössä eksploratiivisuus tarkoittaa sitä, ettei tutkimuksen malliksi oteta mitään aikaisempaa mallia tai tekniikkaa, vaan kokeillaan uutta lähestymistapaa kyseiseen tutkimuskysymykseen. Tavallisin syy tähän on se, ettei tällaista sopivaa mallia löydy. Tutkielman tekijä halusi myös toteuttaa tutkimuksessa omaa mielenkiintoaan arviointia ja sen parissa työskentelyä kohtaan, jolloin kyseinen käytännönläheinen muoto palvelee myös hyvin jatkotarkoituksia.

Eksploratiivisen luonteen lisäksi tutkimuksessa korostetaan arvioinnin prosessiluonnetta, jota perustellaan Anttilan (2007) ja Scrivenin (1967) avulla sekä konstruktivisuutta, joka kuvaa tiedon muodostamisen tapaa tarkemmin.

Jäämeren käytävä on suunnitteluvaiheessa oleva projekti, jonka toteutus ja erityisesti sen mahdollinen ajankohta ovat vielä epävarmoja. Anttila korostaa teoksessaan (2007, 83-84) kehityshankkeen prosessiluonnetta ja tämän huomioonottamista arviointityössä. Käytännössä tämä tarkoittaa rakenteiden ja kontekstien käsittämistä dynaamisiksi ja ajassa muuttuviksi. Tiedon hankinta, sen prosessointi ja metodit tulee tätä periaatetta noudattaen kytkeä tiiviisti hankkeen työprosesseihin. Esimerkkiarvioinnissa tämä on otettu huomioon, sillä se on luonteeltaan väliarviointi, joka on tarpeen pitkissä ja laajoissa tutkimuksissa.

Scriven (1967, 39-83) on esitellyt yhden suosituimmista dikotomioista, jonka avulla erotella arvioinnin kaksi erilaista muotoa. Nämä muodot ovat *formatiivinen ja summatiivinen* arviointi. Arviointia, joka tapahtuu prosessin ollessa käynnissä, kutsutaan formatiiviseksi arvioinniksi. Vastakohtana tälle on summatiivinen arviointi, joka suoritetaan loppuarviointina, hankkeen tai projektin jo toteuduttua. Formatiivisen arvioinnin tavoitteena on kehitys, joka tarkoittaa parantamisalueiden paikantamista ja niihin liittyvien kehittämissuositusten esittämistä. Mitä pidemmälle hankkeen tai ohjelman toimeenpano etenee, sitä enemmän summatiivinen näkökulma vahvistuu ja formatiivinen heikkenee. Jäämeren käytävän kehityshankkeen vaiheen huomioonottaen, on sen arvioinnin ote vahvasti formatiivinen. Strategia arvioinnissa on näin ollen taustainformaation hankkiminen ja sen kautta kehittämisen mahdollistaminen. (Virtanen 2007, 93-94).

Eksploraatiivisen tutkimusotteen avulla kerättyyn tietojen muokkaukseen sopii hyvin *konstruktiiivinen tutkimusote*. Se perustuu asianosaisten kanssa neuvotteluun, jonka avulla saadaan esille mielenkiintoisimmat kysymykset. Vastaukset näihin kysymyksiin saadaan esimerkiksi haastatteluilla, joista konstruoidaan arvioinnin kautta tiedonpalaset uuteen muotoon. Konstruktiiivinen menetelmä on useimmiten laadullista tutkimusta. Jäämeren kehityshankkeen arvioinnissa laadullisen tutkimuksen pohja-aineisto on dokumenttien muodossa.

Konstruktiiivisen tutkimusotteen kritiikki kohdistuu sen kontingenttiseen luonteeseen. Tutkimusotteella ei saada universaalia ja yleistettävää tietoa, vaan se perustuu aina ainutkertaiseen tilanteeseen ja ympäristöön. Etua tästä on kulloinkin käynnissä olevalle hankkeelle. Konstruktivistinen arviointi on aina kiinnittynyt toimintaympäristöönsä. Frank Fischer (1995, 102-105) korostaa tästä syystä arviointitutkimuksessa tutkimusmetodologisen joustavuuden vaatimusta. Tämä tarkoittaa menetelmäyhdistelmiä, jota kutsutaan metodologiseksi triangulaatioksi. Tämän takia tulisi välttää tiukkaa laadullisen ja määrällisen tutkimuksen vastakkainasettelua, ja mahdollisuuksien myötä käyttää molempia täydentämään toisiaan. Fischerin mukaan arviointitutkimuksen vaihtoehtoiksi jää universaali tai kontingentti malli, ja näistä kontingentti lähestymistapa on aina hyödyllisempi.

Myös Clarke (1999, 16-21) käsittelee teoksessaan arvioinnin sosiaalista luonnetta. Hän toteaa, että on olemassa tiettyjä arvioinnin perustyyppisiä, mutta siitä ei voi vetää johtopäätöstä, että arvioitsijan tulisi noudattaa tietyn koulukunnan metodeja alusta loppuun, tarkkojen sääntöjen määrääminä. Arviointi tapahtuu aina tietyssä sosiaalisessa kontekstissa, joka vaikuttaa työhön, samoin kuin työ vaikuttaa ympäristöönsä. Clarke mainitsee myös asianosallisten (”stakeholders”) vaikutuksen arviointiin, jota ei sovi aliarvioida. Intressiryhmiä per arviointi on aina useita, ja usein niiden tavoitteet ja tahtotilat ovat ristiriidassa.

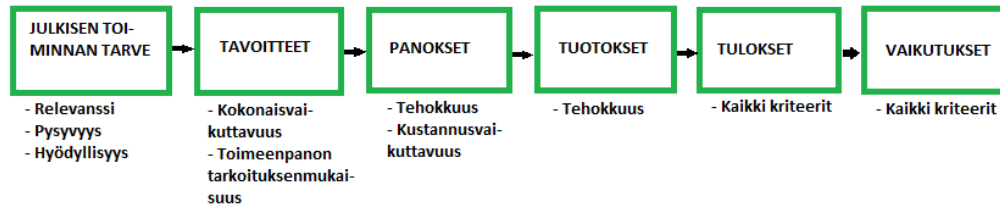
III PÄÄKÄSITTEET

1. Pääkäsitteiden keskinäinen hierarkia

”Arviointien tekeminen on käsitteellistä työtä” (Virtanen 2007, 87). Arvioijalta edellytetään täten vankkaa käsitteellistä ajattelua. Arviointikäsitteiden valinta on vaikeaa ja niiden haasteet tulevat esille näiden kahden kysymyksen avulla: *1. Arviointikäsitteet on suhteutettava kyseessä olevaan arviointitehtävään. 2. Arviointikäsitteet on suhteutettava käytettävään aineistoon ja sen näkökulmaan.* Tämän ajattelun pohjalta on rakennettu kuvio 2., joka havainnollistaa tämän arviointitutkimuksen käsitteellistä pohjaa. Luvun kuvion käsitteistä valitaan esimerkkiarvioinnin (luku V) kannalta hyödyllisimmät, ja käytetään niitä esimerkkiarvioinnin kantavina kriteereinä. Kriteerien valintaan liittyy muun muassa tiiviisti ajallinen näkökulma, eli missä kohdassa toimintaa arviointi tehdään.

Ensimmäisenä eritellään arvioinnin kohteeseen liittyvät käsitteet, joita ovat julkisen toiminnan tarve, tavoitteet, panokset, tuotokset, tulokset ja vaikutukset. Seuraavaksi käsitellään lyhyesti arviointinäkökulmiin liittyvät käsitteet, jotka ovat samalla myös arvioinnin kriteereitä. Merkittävimpiä näistä ovat: relevanssi, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus, kustannusvaikuttavuus, kokonaisvaikuttavuus, hyödyllisyys ja pysyvyys. (Virtanen 2007, 86-90).

ARVIOINTI



Kuvio 2. Keskeiset arviointikäsitteet ja niiden alakäsitteet (mukaillen Virtanen 2007, 87).

1.1. Arvioinnin kohteen käsitteet

Arviointi. Arvioinnilla tarkoitetaan jonkin tietyn kohteen vaikutuksia systemaattisesti arvioivaa tutkimusta, jossa käytetään hyväksi yhteiskunnallisen tutkimuksen menetelmiä (Rossi et al. 1999, 4). Guba & Lincoln (1989, 21) taas esittävät, että ei ole oikeaa tapaa määritellä käsitettä 'arviointi', sillä joka tapauksessa tätä määrittelyä rajoittaa inhimilliset mentaaliset rajoitteet. Täten universaali käsitelmäärittely tälle tutkimussuunnalla on heidän mukaansa tarpeeton. Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää, että arviointi ymmärretään hallintotieteellisenä käsitteenä, mutta jälkimmäistä argumenttia mukaillen, on hedelmällistä pitää mielessä, että arviointi voi saada eri ajassa ja paikassa erilaisia merkityksiä, ja tämä on sen tarkoituksen mukaistakin, eikä näin ollen haittaa sen toteuttamista.

Tarve. Tarpeella tarkoitetaan yleisesti sitä ongelmaa tai pulmaa, mitä ratkaisemaan hanke on käynnistetty. Arvioijan on muodostettava selkeä kuva siitä, kuinka tarvelähtöinen ohjelma oikeastaan on, ja kuinka toiminnan toimeenpano, menetelmät ja aikaansaatu tulos asettuvat suhteessa alkuperäiseen tarpeeseen. (Virtanen 2007, 88).

Myös Rossi et al. (1999, 75) käsittelevät tarvelähtöisyyttä. He esittävät teoksessaan arviointisuunnitteluun kuuluvat kymmenen kysymystä, joista ensimmäinen painottaa, että arvioijan tulee ensin syvästi ymmärtää, *mikä* ohjelma tai hanke oikeastaan on ja mitä se sisältää. Tämän jälkeen on helpompi verrata sen ominaisuuksia varsinaisiin tarpeisiin.

Davidson (2005, 33-36) esitti tärkeän elementin puhuttaessa tarpeesta. Hän huomauttaa, että arvioinnille on ratkaisevan tärkeää erottaa tarpeet haluista, ja toisin päin. Organisaatioissa ei aina eroteta näitä toisistaan, ja saattaa olla, että halut ovat vastakohtaisia niille asioille, joita oikeasti tarvittaisiin, jotta organisaatio kehittyisi ja menestyisi. Muutostilanteessa uusia asioita ei *haluta* oppia, vaikka se voisi olla todella *tarpeellista*.

Tavoitteet. Tavoite on Virtasen (2007, 88) mukaan toiminnan toivottu loppupiste, joka on vasta alustavasti hahmoteltu, tai jo täsmällisesti määritelty. Mitä tarkempi tavoite on, sitä paremmin sitä pystytään arvioimaan. On oikeastaan turhaa alkaa arvioimaan tavoitetta, joka on vasta valmisteilla, sillä sen muoto voi muuttua matkalla radikaalistikin. Rossi et al (1999, 85) ovat jälleen samalla linjalla Virtasen kanssa ja toteavat lyhyesti, että ohjelman tai hankkeen tavoitteet ja halutut lopputulokset pitää ilmaista selkeästi, niin että kaikki asianosaiset ovat niistä samaa mieltä, ja vasta tämän jälkeen jatkaa arviointiprosessia.

Panokset. Panos kuuluu tuottavuuden kaavan käsitteisiin, mutta arvioinnissa ei voida käsitellä ainoastaan mitattavissa olevia panoksia, vaan on huomioitava myös aineettomat panokset, kuten osaaminen, henkiset voimavarat ja muutoshalukkuus. Virtanen (2007,88) toteaa, että panokset tekevät julkisen toiminnan mahdolliseksi

Tuotokset. Tuotokset ovat af Ursinin ym. (2011) mukaan intervention, eli hankkeen, aikaansaannokset, niin negatiiviset kuin positiivisetkin. Tuotokset kertovat mitä panoksilla on saatu aikaan (Virtanen 2007, 88).

Tulokset. Tulos on julkisesta toiminnasta saatu välitön hyöty. Hyötyä arvioivat ensisijaisesti toimintaan läheisesti liittyvät toimijat, ns. sidosryhmät. Arvioija on tässä se, joka muodostaa kysymykset ja kokoaa vastauksista tulosarvion (Virtanen 2007,88).

Vaikutukset. Vaikutukset eroavat tuotoksista ja tuloksista aikaperspektiivissä. Vaikutuksia tarkastellaan vasta, kun ohjelman tai hankkeen toteuttamisesta on kulunut tietty, pidempi aika. Tällöin tarkastellaan kokonaismuutosta ja toiminnan aikaansaamaa muutosta. (Virtanen 2007,88).

1.2 Arviointinäkökulmiin liittyvät käsitteet

Seuraavat käsitteet voidaan siis nähdä myös arvioinnin kriteereinä, eli mittapuina, millä arviointia suoritetaan. Ne voivat olla niin määrällisiä kuin laadullisiakin, tai yhdistellä elementtejä molemmista. Esimerkiksi luvussa VII analysoitavan arviointiesimerkin aineisto on hyvin laadullinen, joten näistä käsitteistä valitaan siihen parhaiten soveltuvat kriteerit.

Relevanssi. Relevanssilla tarkoitetaan ohjelman tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Tällöin ohjelman tavoitteita arvioidaan kriittisesti suhteessa sen tarpeisiin (Virtanen 2009, 89). Kriittisyys pitää sisällään muun muassa jo mainitun seikan tarpeiden ja halujen erottamisen kyvystä.

Toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus. Tämä eroaa edellisestä siinä, että tarkastelussa on erityisesti toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus koko hankeprosessissa. Tässä tulee siis verrata toimeenpanon tavoitteita tai muita toimintatapaohjeita itse toimintaan. Arvioija arvioi, missä määrin on toimittu asetettujen tavoitteiden ja linjausten mukaisesti. (Virtanen 2007, 89).

Tehokkuus. Tehokkuuden avulla arvioidaan, millaisilla kustannuksilla tuotokset on saatu aikaan. Kysymys onkin, olisiko sama saatu aikaan pienemmillä kustannuksilla tai olisiko samoilla kustannuksilla ylletty parempiin tuotoksiin (Virtanen 2007, 89). Tehokkuus on hyvin määrällinen kriteeri, mutta sekin voi saada tapauksesta riippuen laadullisia piirteitä.

Kustannusvaikuttavuus. Kustannusvaikuttavuus on osa tehokkuuden kriteeriä, sillä se on tehokkuuden arvioinnin jatke. Siinä vertaillaan tuloksia ja panoksia, myös pidemmällä aikavälillä (Virtanen 2007, 89).

Kokonaisvaikuttavuus. Tällä kriteerillä tarkoitetaan koko toiminnan arvioimista, eli missä määrin toiminnan tavoitteet on saavutettu ja kuinka paljon ne vastaavat asetettuja tavoitteita. Yhdelle arvioijalle tämä on haasteellista, sillä se edellyttää hyvin laajan kokonaiskuvan hahmottamista. (Virtanen 2007, 90). Tämän takia onkin hyvä, että arvointitiimiin kuuluu useamman alan asiantuntijoita, jotka keskustelun kautta pystyvät avaamaan toisilleen uusia näkökantoja. Rajoittuneen rationaalisuuden teorian mukaan ihminen ei edes pysty käsittämään kaikkia mahdollisuuksia, joten kokonaisarviointi tulee aina olemaan joltain osin vajavainen (Simon, 1997).

Hyödyllisyys. Hyödyllisyys on käsitteenä hyvin monitahoinen, sillä sen avulla mitataan, kuinka paljon tehdyllä toiminnalla on saavutettu yhteiskunnallista hyötyä (Virtanen 2007, 92). Yhteiskunnallinen hyöty on käsitteenä arvolatautunut, ja arvioijan tehtävänä onkin pyrkiä tässä mahdollisimman objektiiviseen katsantokantaan, vaikka se käytännössä lienee mahdotonta. Tässäkin harkinnassa on mietittävä yhteiskunnallisten tarpeiden ja tehtyjen toimenpiteiden suhdetta.

Pysyvyys. Virtasen (2007, 92) mukaan tämä on merkittävä kriteeri, sillä se kertoo kuinka pysyviksi ohjelman vaikutukset jäävät ja kuinka todennäköisiä ne ovat häviämään arvioijan poistuessa paikalta.

IV ARVIOINNIN TRADITIOT

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys muotoutuu arvioinnin oppihistoriallisen taustan ja sen luomien teoreettisten lähtökohtien kautta. Perusajatuksena ja syynä tälle on, että arvioinnin tekijän ja arvioinnin tulkitsijan on tunnettava alan kehitys, jotta on mahdollista ymmärtää arvioinnin tulevaisuutta ja yleisiä haasteita.

Lähestymistapa ei ole ainoastaan tieteellinen, sillä arviointi ei ole puhdas tieteellinen prosessi. Jos sitä lähestyttäisiin ainoastaan tieteellisten teorioiden kautta, ei nähtäisi siihen vaikuttavia muita tekijöitä, kuten sosiaalisia ja poliittisia vaikuttimia sekä arvonäkökulmia yleensä. Tämä on ajatus, joka kantaa tutkimusta koko teoreettisen viitekehysten läpi ja perustuu Guban ja Lincolnin teokseen (1989). Myös Virtanen (2007, 33) pitää arvioinnin teoreettista haltuunottoa hankalana, joka johtuu sen epäselvästä asemasta tutkimuksen ja tieteen kentässä. Arviointi ei ole selvästi profiloitunut akateemisena oppiaineena, eikä sillä esimerkiksi ole monia omia professuureja yliopistoissa ympäri maailman. Tieteen kentällä se sijoittuu oppiaineisiin kuten hallintotiede tai yhteiskuntatiede niiden soveltavan toiminnan muodoksi.

Arviointitoiminta, ja sen innovaatiot sekä metodologia ovat saaneet alkunsa 1900-luvun alun Yhdysvalloista, ja Euroopassa se on saanut erilaisia muotoja kuin Atlantin toisella puolella. Tämä otetaan teoriaosassa huomioon mainitsemalla aina perinteen maantieteellinen sijainti. Luvun lopussa tutustutaan tarkemmin myös suomalaiseen arvioinnin perinteeseen, johon on suurelta osin vaikuttanut Euroopan Unionin kehitys.

Jo mainitusta Guba & Lincolnin teoksesta (1989) on otettu myös luvun runko, jota havainnollistetaan myös kuviossa 3 (alla). Luku etenee sukupolvittain, ajallisesti 1900-luvun alusta tähän päivään, tulevaisuutta ennakoiden. Kyseisen teoksen valinta teoreettisen viitekehysten taustaraameiksi johtuu sen sisältämän konstruktivistisen ideologian valta-asemasta, joka on jatkunut 1990-luvulta tähän päivään asti. Guba & Lincoln kuvailevat myös osuvasti ja kattavasti arvioinnin teorian muodostumista ja sen lähtökohtia. Kappaleisiin on kuitenkin sisällytetty myös muiden merkittävien arviointiteoreetikkojen malleja ja teorioita, jotta kokonaiskuva ei muodostu vain tiettyjen teoreettisten silmälasien läpi. Uusin kehitys arvioinnin saralla on tapahtunut Guban ja Lincolnin teoksen (1989) jälkeen. Tätä kehityssuuntaa kutsutaan kehittäväksi

arvioinniksi. Kehittävää arviointia käydään läpi nykypäivän vaikuttavimpana arviointimetodina. Se pitää kuitenkin rinnallaan kaikki arvioinnin sukupolvet, ja useasti niitä ei voidakaan erotella selkeästi toisistaan, sillä arviointi on usein monen eri metodin yhteenliittymä.

Uudemmissa arviointitraditioista esimerkkiarvioinnin luonteeseen sopii kuitenkin kaksi mallia paremmin kuin muut. Nämä mallit ovat Pawson & Tilley'n (1997) realistinen arviointi ja Chenin (1990) teorialähtöinen arviointi. Nämä kaksi vaikuttavinta suuntaa esitellään omissa luvuissaan.



Kuvio 3. Arvioinnin eteneminen sukupolvittain (muokattu Guba & Lincoln 1989, 21-49).

1. Ensimmäinen sukupolvi

Arvioinnin synnyinmaana voidaan perustellusti pitää Yhdysvaltoja. Arvioinnin teoreettisia ja metodologisia lähtökohtia esitellessä ei pystytä edes viittamaan kovin moniin eurooppalaisiin ammattilaisiin, vaan vaikuttavimmat ajattelijat ovat kautta aikain tulleet USA:sta. Poikkeuksena tästä ovat vuonna 1997 Realistic Evaluation-teoksen julkaisseet kirjoittajat Ray Pawson ja Nick Tilley, joiden työtä on käytetty lähteenä myös tässä tutkimuksessa. (Virtanen 2001, 33)

Monet eri lähteet ovat yksimielisiä siitä, että arvioinnin alun painopiste Yhdysvalloissa oli sosiaalitieteissä, kuten koulutuspolitiikassa ja kasvatustieteissä. Euroopassa asiat eivät kehittyneet samalla tavalla. Euroopan maat eivät ole Yhdysvaltain tapaan liittoutuneet yhdeksi tiiviiksi kokonaisuudeksi, vaan ero eri valtioiden, niiden perinteiden ja valtiojärjestelmien välillä on suuri. Tästä syystä mantereellemme ei ole kehittynyt yhtä, yhtenäistä arvioinnin perinnettä. Eurooppalainen arviointitoiminta onkin painottunut julkishallinnon uudistusten ja toimeenpanon, sekä näiden vaikutusten arviointiin. Lähestymistapa on siis täällä hyvin hallintotieteellinen. Euroopan Unionin kehitys on vaikuttanut myös paljon arvioinnin kehitykseen, sillä Euroopan komissio on ottanut vahvan aseman arvioinnin johtoinstituutioon. Euroopan komissio on muun muassa julkaissut arviointitoiminnan periaatteet, jotka linjaavat kaikkien jäsenmaiden arvioinnin painopisteen.

Virtanen (2007, 41) kuvailee arvioinnin kehityshistoriaa merkkihenkilöiden historiaksi, sillä sitä ei ole määrittäneet laajat ja kokonaisvaltaiset koulukunnat, vaan pikemminkin vaikutusvaltaiset ja uraa uurtaneet ajattelijat.

1.1. Ensimmäinen sukupolvi Guban ja Lincolnin mukaan

Arviointi tutkimusmenetelmänä ei ole ”keksitty” uutena asiana yhdessä yössä, vaan se on enemmänkin kehitysprosessi, jota on ajanut usea yhteiskunnan vaikuttava tekijä. Guba ja Lincoln (1989, 22-26) pitävät koulutuspolitiikkaa näistä tekijöistä suurimpana, joka on aloittanut arvioinnin historian. Tässä tärkeänä käsitteenä on *mittaaminen*, jota kirjoittajat kuvaavatkin ensimmäisen sukupolven arvioinnin tunnussanaksi. Mittaaminen on kohteen määrän määrittämistä, ja käsitteenä hyvin kvantitatiivinen. Arviointi alkoikin tilastollisesta tutkimuksesta.

Koulutuspolitiikan tarpeisiin vastaava tutkimus saa loogisesti alkunsa kouluista. Testejä koululaisten pärjäämisestä on tehty niin kauan kuin kouluja on ollut olemassa, sillä koululaisille haluttiin opettaa faktatietoa maailmasta, ja tämän tiedon määrän mittaamisen keinoista parhaana pidettiin oppimistestejä, jotka pohjimmiltaan olivat

kokeita siitä, kuinka hyvä muisti oppilaalla oli. Ensimmäinen koulutuspoliittinen tutkimus julkaistiin jo vuonna 1897, jonka tekijänä oli Joseph Mayer Rice. Rice tulkitse tuloksia siten, että kouluissa keskityttiin liiaksi opettamaan perusasioita, joiden oppimista tulisi tehostaa, jotta kouluaitaa jäisi myös esimerkiksi taiteen ja musiikin opetukseen. Samankaltaiset testit alkoivat yleistyä 1900-luvun alussa Yhdysvaltojen lisäksi myös Euroopassa. (Guba & Lincoln 1989, 23).

Testaamisen kehitys laajeni, ja pian ei ollut enää riittävää testata pelkästään fyysisiä tuloksia, vaan haluttiin päästä selville myös ihmisen mentaalisisistä kyvyistä. Suurin tähän vaikuttava tekijä oli ensimmäinen maailmansota, sillä oli suuri tarve testata niiden ihmisten henkistä kapasiteettia, jotka pyrkivät armeijan palvelukseen. Yhdysvaltain armeijan johtohenkilöt kääntyivät tässä asiassa Yhdysvaltojen psykologian tutkimusjärjestön (the American Psychological Association, APA) puoleen, joka menestyksekkäästi kehitti testaukseen sopivan mallin ja näin omalta osaltaan vauhditti arvioinnin kehitystä. (Guba & Lincoln 1989, 24).

Testaamisen ohella myös muutama muu siihen epäsuorasti liittyvä tekijä oli tärkeässä roolissa arvioinnin ensimmäisen sukupolven kehityksessä. Ensimmäinen näistä oli tieteellinen oikeutus ”epätieteellisemmälle” tutkimusalueelle, mikä johtui sosiaalisten tieteiden suosion räjähtävästä kasvusta. John Stuart Mill oli yksi ihmistieteiden varhaisista rakentajista, ja peräänkuulutti jo 1843 tieteellisempää lähestymistapaa ihmisten elämän sosiaalisen puolen tutkimukseen. Hänen ehdotuksensa saivat tiedemaailmassa valtavan suosion. Muun muassa Darwinin evoluutioteoriaa alettiin soveltaa myös sosiologisiin tarkoituksiin selittämällä ihmiskunnan yhteiskunnallista kehitystä pienillä muutoksilla, jotka ovat ajan kanssa tapahtuneet ihmisten mielissä. Kvantitatiiviset menetelmät (esimerkiksi matemaattiset kaavat ja tilastomallit) sosiaalitieteissä pääsivät arvostuksessa samalle tasolle kuin paljon ihailtujen ”kovan” tieteen edustajien menetelmät (esimerkiksi luonnontieteet). Arvioinnin kannalta tämä tarkoitti, että sen suosio jatkoi kasvamistaan käytännön tarpeita täytettäessä, esimerkiksi juuri koulutuspolitiikassa, mutta samalla se oli saavuttanut uskottavan aseman myös tiedemaailman silmissä. (Guba & Lincoln 1989, 25).

Toinen yhteiskunnalliseen ympäristöön liittyvä tekijä, joka kehitti arvioinnin ensimmäistä sukupolvea, oli tieteellisen liikkeenjohdon synty teollisuudessa ja yritysmailmassa. Ihmisiä ryhdyttiin ajattelemaan voimavarana sillä ymmärrettiin, että ihminen on se, joka tuottaa tarvittavat tavarat ja palvelut, joita kasvava kysyntä vaati. Näin ollen on järkevää saada heidän työtehonsa mahdollisimman korkeaksi. Kysymys kuului, miten? Käännepäivänä tässä oli Hawthornen tehtailla tehdyt kokeet, jotka tuottivat niin sanotun Hawthorne-ilmiön ymmärtämisen. Tämä tarkoittaa reagointikyvyn muotoa, jossa subjekti (ihminen) muuttaa tai parantaa käyttäytymistään kokeellisen mittaamisen vuoksi. (Guba & Lincoln 1989, 25-26).

Tämä kaikki johti siihen, että se, mistä kaikki alkoi, eli mittaaminen koulumaailmassa, lisääntyi valtavasti, johdattaen muitakin aloja mittaamisen, ja tätä kautta, arvioinnin maailmaan. Kirjat ja artikkelit, joita aiheesta 1900-luvun alkupuolella julkaistiin, sisälsivät poikkeuksetta *mittaamisen*, mutta heti sen perään usein käytettiin *arvioinnin* käsitettä. (Guba & Lincoln 1989, 26).

Mittaamisen sukupolvessa arvioijan rooli oli hyvin tekninen. Hänen odotettiin osaavan käyttää tiettyjä malleja ja kaavoja, ja jos tilanteeseen ei sopinut mikään aikaisemmin keksitty instrumentti, hänen tuli kehittää siihen uusi malli. Teknis-matemaattinen lähestymistapa vaati, että jokainen muuttuja tulisi selvittää ja löytää siihen rationaalinen, aineistoon liittyvä syy. On erittäin tärkeää huomata se, että mittaamisen sukupolvi ei tänäkään päivänä ole kadonnut tai unohdettu, vaan testaaminen ja teknisluontoinen arviointi elävät hyvin vahvana tieteellisessä tutkimuksessa. Esimerkkiarvioinnin kohteessa, Jäämeren käytävä-hankkeessa on myös käytetty erilaisia teknisluontoisia arviointimenetelmiä runsaasti. Tätä ilmentää esimerkiksi useat insinöörien suorittamat rautatien kapasiteettiarviot ja työllisyystilastot, jotka löytyvät arvioidusta dokumenttiaineistosta.

1.2. Arvioinnin teorian alkutaival: muita huomioita

Myös Rossi, Freeman ja Lipsey (1999) ovat käyneet arviointia läpi sen teoreettisen kehityksen kautta. He nostavat myös sosiaalitieteen arvioinnin synnyinpaikaksi, mutta

hieman eri näkökannasta kuin Guba ja Lincoln. 1900-luvun alun arviointi oli Rossin jne. mukaan lähinnä keskittynyt lukutaidon ja yleisen terveydentilan määrittämiseen. Kuolleisuus oli niin Yhdysvalloissa kuin Euroopassakin tuolloin suuri, ja näin ollen oli tarvetta tutkimuksille, joiden avulla sitä voitaisiin toimenpitein ryhtyä pienentämään. 1930-luvulle tultaessa systemaattinen sosiaalisten ohjelmien arviointi oli jo yleistä. Muun muassa presidentti Rooseveltin New Deal-ohjelmaa arvioitiin alun perin sosiologian menetelmin, erään arkansasilaisen sosiologian professorin toimesta. Rossi jne. eivät kuitenkaan niinkään anna huomiota mittaamiselle ensimmäisenä arvioinnin muotona, vaikkakin tuovat esille samantapaisia esimerkkejä kuin Guba ja Lincoln. Klassisena esimerkkitapauksena hekin antavat jo mainitut Hawthornin tehtailla tehdyt kokeet, joiden tulokset ja sanasto ovat käytössä vielä tänä päivänä.

2. Toinen sukupolvi

Guban ja Lincolnin sukupolvimalli ei suoraan anna tiettyjä vuosia, milloin arvioinnin kehityskulku muutti suuntaa tai paradigma vaihtui toiseksi. Tämä on hyvä ratkaisu, sillä se antaisi väärän kuvan yleisistä muutostendensseistä; mikään ei muutu yhdessä yössä tai näinkin laajassa asiassa, edes yhdessä vuodessa. On kuitenkin selvyuden vuoksi hyvä mainita, että toinen sukupolvi alkoi kehittyä ensimmäisen maailmansodan jälkeen, niiden haasteiden siivittämänä, mitä ensimmäinen sukupolvi ei pystynyt ratkaisemaan.

2.1. Toinen sukupolvi Guban ja Lincolnin mukaan

Muistutukseksi mainittakoon, että arvioinnin ensimmäinen sukupolvi kasvoi koulumaailmassa opiskelijoiden mittaamisen perinteen mukana. Se oli hyvä ja vakaa perusta tutkimukselle, mutta se oli myös sen heikkous: mikään tutkimuksenala ei voi kehittyä, ellei se laajenna perspektiiviään ja ympäristöään myös muille tieteenaloille. Guba ja Lincoln (1989, 27) esittävätkin, että toisen sukupolven synnyn käynnisti tarve viedä arviointi oppilaiden mittaamisen ulkopuolelle. Edellisessä kappaleessa Rossi jne. (1999) antoivat esimerkkejä toisen maailmansodan aikana tapahtuneista arvioinneista kansalaisilla ja sotilailta. Nämä olivatkin jo toisen sukupolven arvioinnin tunnusmerkin,

kuvailun, esiasteita. Kuvailuun liittyi myös vahvasti erilaisten kokeellisten ja kvasikokeellisten asetelmien luonti.

1930-luvun Yhdysvalloissa koulumaailma ja opetusjärjestelmä kävivät läpi perusteellisia muutoksia, sillä koettiin, että silloinen lukujärjestys oli liian suppea. Ajatuksena oli, että oppilaista tuli kasvattaa taloudellisesti ja sosiaalisesti tietoisia kansalaisia, jotka ovat vastuussa maan kehityksestä. Tähän ei enää riittänyt perustiedot esimerkiksi matematiikasta tai historiasta. Useiden lukujärjestyskokeilujen jälkeen törmättiin arvioinnin ongelmaan: miten selvittää, kuinka hyvin uusi, laajempi ja kattavampi opetusjärjestelmä toimii verrattuna vanhaan? Olivatko kokeiluissa mukana olleet oppilaat yhtä valmiita yliopisto-opintoihin (college) kuin ne oppilaat, jotka olivat noudattaneet vanhaa järjestystä? Tässä kohtaa jo mainittu Ralph W. Tyler, Ohion osavaltion Opetuskeskuksen jäsen ja tutkija, kehitti uudenlaisia testaamisen tapoja perinteisen teknisen mittaamisen rinnalle. Suurimpana erotuksena vanhaan arviointimalliin oli Tylerin ajatus siitä, että opintojen tarkoitus oli yleisellä tasolla jalostaa olemassa olevaa opetusjärjestelmää, ja varmistaa, että se toimii. Tämä tarkoitti pelkästään numeraalisen materiaalin keräämisen loppua ja ohjelma-arvioinnin (program evaluation) syntyä. (Guba & Lincoln 1989, 27-28).

Arvioijan tehtävä oli siis kuvailla tarkasteltavan kohteen vahvuuksia ja heikkouksia ja verrata niitä ennalta määriteltyihin tavoitteisiin. Tämän rinnalla kerättiin myös numeraalista dataa, mutta arviointi ei enää ollut yhtä kuin tilastollinen tutkimus, vaan se oli jotain enemmän. Tilastollinen tutkimus alkoi asettua työkalun asemaan. Arvioinnin toisen sukupolven päästessä käyntiin jo mainitusta Tylerista tuli kuuluisuus, ja häntä on kutsuttu muun muassa arvioinnin isäksi (Guba & Lincoln 1989, 28). Myös Virtanen (2007, 33) mainitsee Ralph Tylerin, kuvaillen häntä arvioinnin alun suureksi merkkihenkilöksi. Analyysiosion Jäämeren käytävän kehityksen arvioinnissa on toisen sukupolven aineksia mukana, sillä tilastollista tietoa on sovellettu myös laadullisen tutkimuksen metodein. Esimerkiksi reittivaihtoehtojen kuvailut ovat tilastolliseen tietoon pohjautuvia, mutta luonteeltaan vahvasti kuvailevia ja pohdiskelevia.

2.2. Arvioinnin toinen sukupolvi: muita huomioita

Rossi, Freeman ja Lipsey (1999, 11-12) käsittelevät myös arvioinnin kehityksen seuraavaa vaihetta ohjelma-arvioinnin syntymisen kautta. Arvioinnin perinteen käynnistymisen jälkeen kehitysvauhti kasvoi huomasti, kiihtyvällä vauhdilla. Toinen maailmansota oli yksi näistä vauhdittavista tekijöistä. Arvioinnin avulla haluttiin muun muassa tutkia sotilaiden taistelumoraalin kehitystä ja siviilirintamalla kansalaisten asenteiden muutoksia sodan kuluessa. Muita pienempiä projekteja oli käynnissä koko ajan muilla elämänalueilla, ja arviointi oli tullut jäädäkseen.

3. Kolmas sukupolvi

Arvioinnin toinen sukupolvi ei ajallisesti kestänyt kovin kauaa, sillä huomattiin olevan vakavia ongelmia selittää ympäröivää maailmaa, ja tähän kaivattiin ratkaisua. Huomattavaksi ongelmat kasvoivat jo ennen 60-luvulle tuloa. Tavoitteita ja lopputuloksia vertaileva arviointi, jossa pääkeinona oli arvioijan luoma kuvailu muun muassa koeasetelmien avulla, epäonnistui suurelta osin juuri siksi, että se vaati selkeiden tavoitteiden olemassaoloa. Monimutkaisemmat ja laajemmat projektit, joissa kaikkia tavoitteita oli mahdoton listata etukäteen, eivät saaneet kyseiseltä arviointitekniikalta kovinkaan paljon lisäarvoa toimintaansa. (Guba & Lincoln 1989,29).

3.1. Kolmas sukupolvi Guban ja Lincolnin mukaan

Monella alalla, kuten esimerkiksi luonnontieteissä, tutkijat eivät halunneet sitoutua projekteissaan tiettyihin tavoitteisiin, sillä eivät ennakkoon pystyneet ennustamaan, mitä seurauksia jollakin tietyllä ilmiöllä on. Tämän takia näiden projektien tavoitteisiin perustuva formatiivinen arviointi kävi mahdottomaksi. Eri alojen toimijat alkoivat myös vaatia sellaista arviointia, joka ei osoita hankkeen huonoja puolia vasta sen toteuttamisen jälkeen, vaan jos sen aikana, jotta toiminnan suuntaa pystyttäisiin korjaamaan. (Guba & Lincoln 1989, 30).

Toinen kritiikin aihe toisen sukupolven arvioinnissa oli itse arvioinnin, ”tuomitsemisen”, puute. Kuvaillessa tiettyä hanketta tai ohjelmaa arvioija ei ottanut

henkilökohtaisesti kantaa sen onnistumiseen tai epäonnistumiseen, vaan ainoastaan kuvasi hyvin tarkasti, mitä sen puitteissa oli tehty. Päättäjät ja arvioinnin tutkimus alkoi kuitenkin kaivata arvioijalta enemmän henkilökohtaista panosta, jossa hän yhteiskunnallisesti tärkeiden arvojen valossa tuomitsee hanketta. Tämä aloitti arvioinnin kolmannen sukupolven kehityksen, jossa arvioija toimii arvioitavan ohjelman *tuomarina*. (Guba & Lincoln 1989, 30).

Kolmannen sukupolven merkkihenkilöitä oli muun muassa Michael Scriven, joka kritisoi ja kehitti arviointia edelleen. Hän asetti esimerkiksi kyseenalaiseksi tavoitteiden kautta arvioimisen, sillä huomio pitäisi kiinnittää itse asiassa ensin koko ohjelmaan ja sen toimintoihin, ja arvioida niitä, sillä mitä hyötyä on hyvästä arvioinnista, jos sen kohde on huonosti rakennettu. Scriven peräänkuulutti myös eräänlaisten standardien käyttöönottoa arvioinnissa, millä hän tarkoitti jo aikaisemmin mainittuja yhteiskunnallisesti tärkeitä arvoja. Mitä nämä arvot ovat, ja kuka ne saa määrittää? Arvioijat ottivat haasteen vastaan ja alkoivat kehittää uudenlaisia malleja työhönsä, ja tällöin syntyikin useita, suoraan arvoihin liittyviä empiirisiä työkaluja arviointiin.

3.2. Kolmas sukupolvi: muita huomioita

Rossin, Freemanin ja Lipseyn (1999,11-17) mukaan arviointia koskevien kirjojen ja artikkeleiden määrä kasvoi jyrkästi, kun siirryttiin 1960-luvulle. He esittävät syyksi yhdysvaltalaisen taiston köyhyyttä vastaan, jonka yhtenä työkaluna käytettiin arviointitutkimusta. Työttömyyttä, rikollisuutta ja julkista terveydenhuoltoa haluttiin tilastoida, mutta ei ainoastaan numeraalisilla mittareilla. Ohjelmien kiireellisen suunnittelun ja toimeenpanon takia moni niistä jäi hyvin pinnalliseksi. Näiden tehottomien interventioiden takia sosiaalisia metodeja aloitettiin arvostaa uudella tavalla ja kehittämään edelleen. Arvioinnin parissa työskentelivät silti nyt jo muunkin alan ammattilaiset kuin yhteiskuntatieteilijät. Muun muassa ekonomit olivat olleet jo muutaman vuosikymmenen ajan suunnittelemassa malleja ja teorioita arvioinnin käyttöön.

3.3. Kritiikki kolmea ensimmäistä sukupolvea kohtaan

Guba ja Lincoln (1989, 31-38) kuvaavat tarkasti niitä ongelmia, joita noin 60 vuoden kehityksen jälkeen arvioinnissa oli selkeästi näkyvissä. Nämä ongelmat olivat syy siihen siirtymään, joka sai arvioinnin nousemaan neljännen sukupolven tasolle ja siihen asti, missä se on nyt. Näitä perimmäisiä syitä oli kolme: taipumus managerialismiin, moniarvoisen järjestelmän luomisen epäonnistuminen ja liiallinen sitoutuminen yhteen vallitsevaan tieteelliseen paradigmaan. Seuraavassa näitä syitä avataan tarkemmin.

Taipumuksella managerialismiin kirjoittajat tarkoittavat arvioijien liiallista keskittymistä johtajien tarpeisiin. Käytännössä oli niin, että kun arviointi tilattiin, tilaaja oli aina se, jolla oli pääsy organisaation resursseihin, eli johtaja. Tämä tilanne vallitsee edelleen, vaikkakin julkinen hallinto nykyään tilaa myös paljon käyttäjä- ja asiakaslähtöisiä arviointeja. Ohjelmien käyttäjien ääni ei arvioinneissa kuitenkaan kuulunut, vaan ne suunnattiin johdon käyttöön, jolloin ilmiön kuvauksesta tuli liian pelkistävä. Usein kävi myös niin, että johtajasta tuli arvioinnin ulkopuolinen tekijä, jota ei otettu mukaan arviointiin, vaikka siihen monessa tapauksessa varmasti olisi ollut syytä. Tällainen asetelma ei myöskään ollut reilu kaikkia sidosryhmiä ja asianosaisia kohtaan, sillä sidottiin myös heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa heitä koskevaan asiaan. Edellä mainitut seikat johtivat lopulta siihen, että arvioijan ja johdon välille kehittyi ”kodikas” suhde, jossa kumpikin kunnioitti toistaan, eikä kritisoinut tämän työn tuloksia. Itse arviointi ei näin ollen voinut onnistua täydellisesti. Scriven oli yksi managerialismin vankkoista kritisoijista ja ehdotti ratkaisuksi kuluttajalähtöistä arviointia. Tämä oli tärkeä askel arvioinnille, ja johti sitä siihen suuntaan, missä olemme nyt. (Guba & Lincoln 1989, 31-38).

Toinen kritiikin aihe oli moniarvoisuuden puuttuminen arvioinnista. Yleisenä ajattelutapana 1900-luvun puolivälissä oli, että yhteiskunnassa oli mahdollista määrittää perusarvot, joita jokainen tavoittelee elämässään. Yhdysvalloissa lanseerattiin jopa käsite tällaisia arvoja kuvaamaan: The Johnsons. The Johnsons oli perhe, amerikkalainen unelma, jota jokainen halusi. Pian alettiin kuitenkin huomata, että kaikki yksilöt eivät jaa samoja arvoja, ja tämä tulisi ottaa huomioon myös arvioinnissa, eritoten julkisella sektorilla, jonka oli tarkoitus palvella kaikkia kansalaisia tasapuolisesti. Tämä herätti kysymyksiä kuten, onko arvoja mahdollista edes vertailla, onko niiden

vertailusta mitään hyötyä, ja lopulta, kenen arvot kelpaavat arvioinnin perustaksi? Siihen mennessä ei myöskään aikaisemmin edes ajateltu, miten käytännössä erilaisista arvoista tulisi neuvotella. Moni vaati arvioinnilta objektiivisuutta, mutta arvojen vaikutusta objektiivisuuteen ei osattu ottaa huomioon. Yksikään kolmesta edellisestä sukupolvesta ei päässyt edes lähelle moniarvoisuuden periaatetta. (Guba & Lincoln 1989, 31-38).

Kolmas suuri kritiikki nousi liian paradigmasitoutuneesta ajattelusta. Jokainen kolmesta sukupolvesta nojaa metodologiassaan tieteelliseen paradigmaan ja tieteellisiin menetelmiin, joiden uskottiin tuovan rationaalisen ja oikean ratkaisun jokaiseen ongelmaan. Ympäristön vaikutusta ja jokaisen tilanteen ainutlaatuisuutta ei ymmärretty, ja tämä johti arvioinnin kannalta huonoihin tuloksiin, ainakin ohjelmien paikallisilla tasoilla, sillä arvioijien luomaa ”universaalista totuutta” ei pystytty niissä tarpeeksi hyödyntämään. Tämä tarkoitti myös liiallista riippuvuutta kvantitatiivisista menetelmistä, vaikkakin toinen ja kolmas sukupolvi yrittivät oppia niiden rinnalle muitakin lähestymistapoja. Arvioinnista löydettyä ”totuutta” pidettiin faktana, josta ei pystytty neuvottelemaan. Tämä yhdessä managerialismin kanssa johti usein jopa elitismiin, jossa suosittiin pientä vähemmistöä, joka yleensä oli resurssien omistaja. Ainoastaan paradigman mukaisten tieteellisten metodien käyttö myös aliarvioi arviointikohdetta sulkemalla pois kaikki vaihtoehtoiset tavat lähestymiseen. Tämä tarkoitti myös sitä, että arvioija pystyi tekemään työnsä täysin ilman moraalista vastuuta sen nojalla, että tiede on arvovapaata ja arvioinnin avulla löydettävä totuus ei riipu arvioijasta. (Guba & Lincoln 1989, 31-38).

Kritiikki ajoi arviointitutkimusta suuntaan, jota Guba ja Lincoln kutsuvat ”neljänneksi sukupolveksi”. Sen paradigmaattinen sisältö esitellään seuraavassa.

4. Neljäs sukupolvi

Arvioinnin kehityksen kannalta oli välttämätöntä, että sen muoto ja tieteellinen tausta muuttuisivat radikaalisti. Muutos käynnistyi 1970-luvulta alkaen, jolloin yhdysvaltalainen professori Robert Stake esitteli uuden arvioinnin termin, *konstruktivistinen ja responsiivinen arviointi*. Konstruktivismilla tarkoitettiin itse

metodia, jota arvioinnissa ryhdyttiin soveltamaan. Sitä kuvattiin myös tulkitseväksi ja hermeneuttiseksi metodiksi, ja se erosi aiemmasta, tieteellisestä lähestymistavasta paljon. Konstruktivismissa uusi tieto rakennetaan kokoamalla vanhoista paloista uusi kokonaisuus, huomioiden muuttuneen ympäristön ja kaikki sen toimijat (kts. luku kaksi). Konstruktivismi korvasi tieteellisyyden humanimmalla metodologialla, sillä se kielsi yhden universaalien totuuden olemassaolon ja oli sitä mieltä, että se on kokonaan tarpeeton. Todellisuuskäsitykset ovat itse asiassa ihmismielen rakennelmia, joita on olemassa yhtä paljon kuin on yksilöitä. Tällöin jokainen hanke ja sen arviointi on yksi kokonaisuus, jota ei pystytä mallintamaan, mittaamaan aiemmin käytettyjen mittareiden perusteella, tai kuvaamaan yksiselitteisesti. Konstruktivistinen ote on joka kerta ainutlaatuinen ja ei-toistettavissa oleva. Responsiivisuus arvioinnissa tarkoitti Stakelle mittareiden ja kehyksien muodostamista interaktiivisen ja neuvottelevan tyyliin, ei niinkään metodin, avulla, joka osallistaa kaikki asianomaiset sidosryhmineen. Tämän arvioinnin vaihe alkoi viedä suurimman osan käytettävästä ajasta ja resursseista, mutta tämä hyväksyttiin tieteellisissä piireissä, sillä sen avulla ratkaistiin moni aiempi ongelma, kuten managerialismin ansa. (Guba & Lincoln 1989, 38-43).

Kolmen aikaisemman sukupolven aikana oli arvioinnissa keskitytty joko numeraalisiin muuttujiin tavoitteisiin tai päätöksiin. Neljäs sukupolvi alkoi responsiivisuuden nimissä kiinnittää huomionsa eri asianomaisten väitteisiin, syihin ja tarpeisiin arvioijan mielipiteen muuttajina. Tämä johtui erityisesti managerialismin ongelmista, jotka haluttiin poistaa tekemällä arviointiprosessista mahdollisimman läpinäkyvä tuomalla siihen mukaan kaikki päättäjistä kaikkein pienosaisimpiin tekijöihin. Responsiivisuus toi myös mukanaan muita hyviä puolia. Esimerkiksi kerättävä tieto alkoi olla paremmin kohdistunutta, sillä arvioijalla oli mahdollista tutkia juuri niitä tekijöitä, jotka vaikuttivat hankkeen toimintoihin eniten. Monia eri tekijöitä yhdistävä prosessi synnytti myös uutta tietoa, eikä vain todellisuutta kuvailevaa dataa. Toimijoiden tietoisuus toisten motiiveista ja vaikuttimista myös kasvoi, jolloin heidän välisestä kommunikaatiosta tuli kitkattomampaa. Konflikteja ei näissä tilanteissa aina pystytty välttämään, vaikkakin arvioinnin ideaali olisi pysyvän konsensuksen saavuttaminen. Organisaatioiden maailmassa ideaalia ei kuitenkaan käytännössä ole mahdollista saavuttaa. Tämän takia ryhdyttiin käyttämään *neuvotteluja* uudenlaisena metodina, jossa arvioija toimii

neuvottelijana ja joskus jopa sovittelijana ohjelman eri osapuolten välillä. (Guba & Lincoln 1989, 40-42).

Responsiivinen arviointi koostuu neljästä eri vaiheesta, jotka eivät ole niinkään perättäisiä, vaan toisiaan ylittäviä. Ensimmäisessä vaiheessa kaikki kyseessä olevan ohjelman asianomaiset pyritään tunnistamaan, samaten kuten heidän asemansa toisiinsa nähden. Seuraavassa vaiheessa jokaisen asianosaisten mielipiteet, väitteet ja tarpeet tehdään tiettäväksi kaikkien kesken, eli kerätty tieto tuodaan kaikkien tietoisuuteen. Kolmannessa vaiheessa arvioija kerää kvalitatiivisesti tai kvantitatiivisesti yhteen ne asiat, joita ei ole pystytty edellisissä vaiheissa selvittämään asianomaisten kesken ja muodostaa näistä oman käsityksensä. Neljäs vaihe sisältää neuvotteluja arvioijan ja kaikkien sidosryhmien ja asianosaisten välillä, jotta kaikki jäljelle jääneetkin kysymykset pystyttäisiin ratkaisemaan. Näissä neuvotteluissa käytetään hyödyksi sitä tietoa, mikä on kerätty aiemmissa vaiheissa, mikä ei aina kuitenkaan onnistu. Tällöin nämä asiat pyritään jättämään kaikkien tietoisuuteen ja tuomaan esille arvioidessa hanketta seuraavan kerran. (Guba & Lincoln 1989, 42).

4.1. Neljännen sukupolven arvioinnin ominaisuudet Guban ja Lincolnin mukaan

Neljännen sukupolven arviointi haki koko arviointitutkimukselle uutta suuntaa. Neljännen sukupolven mallin aikaisemmista traditioista erottaa arvioinnin aktiivinen osallistuva luonne. Arvioinnissa ei edes pyritä, koska ei kyetä, keräämään täysin rationaalisia ja puhtaita tosiseikkoja, vaan arviointitieto rakentuu arvioinnin ollessa käynnissä sosiaalisessa vuorovaikutusprosessissa, johon kaikki toimijat vaikuttavat omalla toiminnallaan. (Ursin jne. 2011).

Neuvottelun ja responsiivisuuden kautta arvioivalla otteella oli Guban ja Lincolnin (1989, 8-11) kuusi ominaispiirrettä. Nämä piirteet olivat: evaluoinnin tulosten konstruktivistinen luonne, arvoriippuvaisuus, kontingenssi-riippuvaisuus, vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sidosryhmissä, kaikkia sitova arviointisuunnitelma ja tasa-arvon lisääntyminen arvioijan ja arvioitavan välillä.

Evaluoinnin tulosten konstruktivistinen luonne selittyy jo aiemman luvun konstruktivismiin kuvauksella. Tulokset eivät ole neljännen sukupolven mukaan siis kuvauksia siitä, ”kuinka asiat oikeasti ovat” tai ”mikä on totuus”, vaan tarkoitettu yhdeksi tulkinnaksi, joka kokoaa olemassa olevasta tiedosta yhden ratkaisumallin. Tulos ei ole fakta, vaan interaktiivisen toiminnan kautta kehitetty arvioijan näkemys. (Guba & Lincoln 1989, 8).

Arvoriippuvaisuus tuli esille jo kolmannen sukupolven arvioinnissa, mutta neljäs sukupolvi vie sen asteen pidemmälle. Arvioinnin sanotaan suoraan olevan arvioijan arvojen muodostama käsitys, jossa annetaan paljon painoarvoa arvioijan henkilökohtaiselle persoonalle. Tässä huomioidaan muun muassa myös hänen sitoutumisensa tiettyihin asianomaisiin, kuten arvioinnin tilaajiin, ja pystytään havaitsemaan, jos arvioija tuloksissaan pyrkii muokkaamaan niitä päättäjiä suosivaan suuntaan. Moniarvoisuutta alettiin myös arvostaa aivan uudella tavalla, sillä arvioija otti huomioon kaikkien osallisten arvot ja näitä myös ryhdyttiin myös systemaattisesti tutkimaan. (Guba & Lincoln 1989, 11).

Kontingenssiriippuvuudella tarkoitetaan ympäristön vaikutuksen tunnustamista. Sen kautta on mahdollista ymmärtää, että ohjelman fyysinen, psykologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen konteksti määrittää paljolti sitä, millaiseksi ohjelma ja sen arviointi muotoutuvat. Osapuolten välille toivottava konsensus ei myöskään ole mahdollinen, ellei tilannetekijöitä pystytä tarkastelemaan avoimesti. (Guba & Lincoln 1989, 9).

Sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia arviointiin haluttiin lisätä, jo mainitun moniarvoisuuden lisäämisen vuoksi. Tasa-arvon ja luottamuksen periaatteiden mukaan arviointi alettiin nähdä yhä enemmän koko ohjelman toimijoiden yhteisenä projektina, eikä ainoastaan johdon tilaamana erityistehtävänä. Tämä oli positiivinen muutos aiempaan, ja tulee ottaa aktiivisesti huomioon myös nykypäivän arvioinnissa. Tähän liittyy myös kaikkia sitovan arviointisuunnitelman tekeminen, sillä aiemmin se nähtiin vain arvioijan etuoikeutena. Arvioijan ei tarvinnut tuoda muiden tietoisuuteen omia aikeitaan tai metodejaan, mutta uusi neuvotteleva lähestymistapa korosti sitä, että kaikki, metodisetkin, valinnat tehtäisiin yhdessä ja yhdessä muotoiltaisiin myös toimintasuunnitelma, jota jokaisen olisi helppo seurata. (Guba & Lincoln 1989, 11).

Tämä kaikki edellä mainittu lisäsi tasa-arvoa arvioijan ja arvioitavan (kohteen jokaisen toimijan) välillä. Arvioijan tuli kunnioittaa yksilöiden yksityisyyttä, mutta avoimuuden nimissä myös yksilöiden oli helpompi kertoa arvioijalle, luottamuksellisesti, hankkeeseen kohdistuvia ongelmakohtia. Hyvä arvioija alkoi myös saada toimijat neuvottelemaan ja sopimaan keskenään, itse toimien vain ”tirehtöörinä”, joka ohjaa keskustelua. (Guba & Lincoln 1989, 12).

Neljännän sukupolven anti on myös selkeästi nähtävissä esimerkkiarvioinnin sisällössä. Arvioijan rooli olisi kaivannut jopa enemmän responsiivisuutta, sillä tilanne ja hankkeen luonne vaativat laajaa ymmärrystä projektin kokonaisuudesta. Esimerkiksi arvioijan fyysinen läsnäolo on responsiivisuuden kannalta tärkeä osa, jota ei esimerkkiarvioinnissa pystytty toteuttamaan.

4.2. Voimaannuttava arviointi

Neljännän sukupolven arviointiin liitetään myös realistinen, teorialähtöinen ja voimaannuttava arviointi. Kaksi ensimmäistä käsitellään omissa luvuissaan, joten tässä keskitytään vain voimaannuttavan arvioinnin traditioon. Voimaannuttava arviointi (empowering evaluation) perustuu David Fettermanin (1996) kehittämä malliin, jossa tarkoituksena on auttaa ihmistä auttamaan itseään. Voimaannuttava arviointi on suurelta osin ryhmätoimintaa, jossa kaikki oppivat toisiltaan, ja työskentelytavat ovat hyvin osallistavia. Voimaannuttavassa arvioinnissa arvioija toimii ns. voimaannuttajana ja asianajajana, joka puhuu tietyn ryhmän puolesta esitellessään tutkimustuloksia. Arvioijan rooli on henkilökohtaisempi ja yksityiskohtaisempi, verraten aiempiin arvioijan muotteihin.

5. Viides sukupolvi: kehittävä arviointi

Kehittävä arviointi on yksi 2000-luvun arvioinnin innovaatioista. Se on muotoutunut aiemmista perinteistä, mutta kehityksen myötä se on saanut myös uusia piirteitä, muutoksen vaatimusten mukaisesti. Af Ursin, Pekkola ja Tapaninen (2011) kuvailevat

kehittävää arviointia prosessin aikana muotoutuvaksi arvioinniksi. Tämä tarkoittaa käytännössä siis sitä, että arviointikriteerit, arvioitavat osa-alueet, arviointistrategia sekä arviointimenetelmät saavat muotonsa vasta itse arviointiprosessin aikana, yhteistoiminnan kautta. Tähän he lisäävät vielä kehittäville arvioinnille ominaiseksi sen, että arviointiprosessi päättyy jonkinlaiseen yhteisymmärrykseen kaikkien sidosryhmien edustajien kesken. Muihin arviointitapoihin verrattuna kehittävä arviointi on ulkoista arviointia, jossa arvioija on ulkopuolinen tekijä, joka yrittää toiminnallaan vaikuttaa arviointikohteen ja sen sidosryhmien toiminnan kehittämiseen, kuitenkin ainakin osittain näiden omilla ehdoilla.

Kehittävä arviointi on otteeltaan konstruktivistinen. Arvioinnin konstruktivistinen luonne on selitetty luvussa II, mutta lyhyenä kertauksena tässä todettakoon, että konstruktivismiin tunnusmerkiksi voidaan antaa yhteiskunnallisten ohjelmien ja niiden sidosryhmien näkeminen rakenteina, joita arvioija sitten käyttää ja muotoilee niitä uudelleen, jotta olemassa oleviin ongelmiin saataisiin uusia ratkaisuja. Esimerkiksi realistisen arvioinnin luojat Pawson ja Tilley suhtautuvat tähän konstruktivistiseen näkemykseen hyvin kriittisesti, sillä heidän mielestään siinä liioitellaan sidosryhmien mahdollisuutta ja kykyä vaikuttaa ohjelman kehittämiseen luomalla keskenään yhteisymmärrys. Kritiikkiin kuuluu näkemys siitä, että on mahdotonta luoda kompromissia kaikkien osallisten kesken, sillä heidän intressinsä ovat usein niin eriävät. Tällöin lopputuloksena on se, ettei kehittämisellä päädytä yhtään mihinkään, eikä kukaan ole tyytyväinen arvioinnin tuottamaan apuun. (Af Ursin, Pekkola ja Tapaninen 2011).

Konstruktivismiin nojaavassa, kehittävässä arvioinnissa tuotetaan tietoa muutenkin kuin vain perinteisiä (1.-3. sukupolvi) metodeja käyttäen. Tässä jaottelussa neljänteen sukupolveen sijoitetut realistisen ja voimaannuttavan arvioinnin yhteydessä luodut metodit ovat hyvin samanlaisia kehittävä arvioinnin kanssa, sillä siinäkin pyritään osallistamaan sidosryhmiä mahdollisimman paljon ja luomaan heidän välilleen verkostoja, joiden avulla hankkeen kehittämistä on mahdollista helpottaa. (Af Ursin, Pekkola ja Tapaninen 2011).

Viidennen sukupolven arvioinnin kehittyessä on huomioon pantavaa, että nykyään arvioinnin kenttä on niin laaja, että metodisia mahdollisuuksia on lukemattomia. Tämä tarkoittaa sitä, että ammattitaitoisella arvioijalla on hyvät mahdollisuudet suorittaa pätevää arviointia, käyttää hän sitten mitä metodia tahansa. Onkin arvioijan kyvyistä kiinni, pystyykö hän tunnistamaan kohteen takana olevien ilmiöiden luonteet niin hyvin, että hän osaa valita laajasta valikoimasta oikein lähestymistavan. Viidennen sukupolven arviointi ei siis ole vain yhtä tiettyä metodia suosivaa, vaan kaikkia aikaisempia perinteitä yhdistävää, ja monta eri mahdollisuutta luovaa, kehittävää arviointia. (Af Ursin, Pekkola ja Tapaninen 2011).

Vataja (2005) korostaa kehittävää arviointia käsittelevässä artikkelissaan arvioinnin käytettävyyttä. Tämä edellyttää evaluatiivisen kulttuurin syntymistä ja näin ollen pysyviä vaikutuksia. Vataja huomauttaa, ettei arvioinnin käytettävyys tarkoita arvioinnin tulosten hyödyntämistä ainoastaan suositusten noudattamisen muodossa, vaan arvioinnista tulisi ottaa oppia koko prosessin ajan. Tämän voi helposti yhdistää Sengen oppivan organisaation ideaan, jossa organisaatio on itseohjautuva ja koko ajan uutta tietoa omaksuva yksikkö. Vataja pitää myös osallistumista ja luottamusta tärkeinä tekijöinä arvioinnin onnistumisessa. Mitä useampi pääsee osalliseksi arvioinnin käytäntöön, sitä useampi on kiinnostunut sen tuloksista ja niiden jälkeisestä kehittämistyöstä. Tämä taas vaatii luottamusta esimerkiksi esimiesten puolelta alaisiaan kohtaan, jotta he saadaan osallistettua prosessiin.

Myös Anttila (2007, 33-34) on käsitellyt viidennen sukupolven arviointia. Hän näkee sen menevän kohti pragmaattista ja proseduraalista arviointimenetelmää, josta esimerkkinä on juuri jo käsitelty realistinen arviointi. Anttila näkee nykytilanteen niin, että taloudellisuuden kriteerit ja markkinalähtöisyys on vallannut alaa ajattelussa, sillä kaikkialla tuntuva taloudellinen alamäki on ajanut julkishallinnon suuren muutoksen partaalle. Tästä syystä arviointi on myös muotoutunut vuorovaikutteisemmaksi prosessiksi, jossa tutkijat, virkamiehet ja poliitikot tekevät tiiviimpää yhteistyötä, eikä toiminta ole enää niin korkealta ohjattua normijohtamista.

Viidennen sukupolven arviointi tarkoittaa käytännössä sitä, että siinä kohdistetaan huomio itse työn tekemiseen liittyvien vaiheiden ja sen eri prosessien systemaattiseen ja realistiseen tarkkailuun enemmän kuin takana vallitseviin teorioihin. Sen avulla

halutaan parantaa relevanssia, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että arviointi ei ole enää johtoportaan yksinoikeus, vaan on alettu myös suorittaa arviointeja, jotka kohdistuvat ylhäältä alas-lähestymistavan sijaan ruohonjuuritasolta ylöspäin. Tämä on muutos kokonaisvaltaisemman arvioinnin suuntaan. (Anttila 2007, 34).

6. Arviointi Suomessa

Virtanen (2007, 26-31) toteaa arvioinnin rantautuneen Suomeen vaiivikkaa. Jo 1960-luvun suomalaisessa sosiaalipolitiikassa oli havaittavissa merkkejä erilaisista yhteiskuntapoliittisista ohjelmista, joiden toimintaa tarkastettiin ja arvioitiin. Alkutaipaleen suureksi vaikuttajaksi Virtanen mainitsee Pekka Kuusen teoksen *60-luvun sosiaalipolitiikka* (1961).

Suomessa rakennettiin 1960- ja 70 -luvuilla Ruotsin mallin mukaan ahkerasti hyvinvointivaltiota. Julkisen toiminnan arvioinnille tämä tarkoitti esivaihetta, jolloin arvioinnin kautta saatu tieto käytettiin hyväksi hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiseen. 1980-luvulle tultaessa painopiste muuttui, sillä se muuttui koko hallinnollisessa perinteessä. Suomessa alkoi suuri hallinnollisen kehittämisen aalto, ja arviointikin liitettiin vahvasti erilaisten hallinnollisten uudistusten vaikutusten tutkimiseen. (Virtanen 2007, 26-31).

Hallinto, arviointi ja hallinnon arviointi muuttuivat Virtasen (2007, 26-31) mukaan merkittävästi 1990-luvulle tultaessa. Tähän oli kolme syytä: uusi julkisjohtamisen ajattelutapa (New Public Management, NPM), talouslama ja Suomen liittyminen Euroopan Unioniin 1995.

NPM toi arviointikäytännöt kuntiin ja valtion virastoihin tulosjohtamisen varjolla. Hallintoa pyrittiin hajauttamaan, tehostamaan ja keskittäytymään tuloksiin ja vaikutuksiin. Arviointi oli tässä kontekstissa hallinnon ammattilaisille erittäin pätevä työkalu. 1990-luvun alun talouslama toi suomalaiseen julkishallintoon taas tilintekovastuun käsitteen. Rahaa oli vähän, lainaa oli paljon ja työttömyysluvut huipussa. Julkisten varojen käyttöön alettiin muodostaa erilaisia raportointivaatimuksia,

arvioinnin ollessa yksi menetelmä. Kolmas merkittävä arviointiin vaikuttanut tekijä oli Euroopan Unionin mukanaan tuomat rakennerahastot, joihin myös Suomi liittyi. Ne olivat uudenmallisia ohjelmallisia yhteiskuntapoliittisia toimia, joissa oli sisäänrakennettuna vahva vaatimus toiminnan kokonaisuuden arvioinnista. Samaan aikaan oltiin myös huolissaan rakennerahastojen varojen väärinkäytöstä, jota pyrittiin estämään tiukoin arvioinnin kriteerein. Suomen kehitys arvioinnin saralla muistuttaa muiden OECD-maiden kehitystä. Arviointitoiminta on rantautunut hallintoon tulosohjauksen idean myötä, joka taas pohjautuu tilintekovastuun kulttuuriin. Länsimainen demokratia vaatii, että kansalaiset saavat läpinäkyvää tietoa siitä, mihin heidän verorahojaan käytetään.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana ja 2000-luvulle tultaessa arviointitoiminnan määrä on kasvanut moninkertaiseksi. Suomessa ei enää toimita vahvan normiohjaamisen kautta, jossa valtio ylhäältä päättää, mitä kaikissa sen yksiköissä tehdään. Nykyään vallassa on yhä enemmän tieto-ohjaaminen, jossa kunnalla on suurempi itsemääräämisoikeus, joka perustuu arvioinnin ja tutkimuksen avulla saatuun tietoon ja kokemukseen. Tästä on kuitenkin löydetty myös kritiikin aiheita, sillä tieto-ohjaukseen perustuvia käytäntöjä pidetään myös sekavina. Arviointeja tehdään Suomessa kuitenkin tällä hetkellä jokaisella hallinnon tasolla ja useita menetelmiä käyttäen. Se on kiinteä osa hallinnon toimintaa, ja sen ala laajenee koko ajan. Onkin selvää, että tulevaisuuden Suomessa arviointitiedon merkitys ei tule vähenemään. (Virtanen 2007, 30-31).

V TEORIALÄHTÖINEN ARVIOINTI

Luvussa VII tehtävä esimerkkiarviointi pohjautuu Chenin ideale arvioijalle muodostuvasta teoriasta ja sen käytöstä arvioinnille. Chen (1990) tarjoaa teoksessaan vastauksia lähtökohtaisesti samoihin arvioinnin ongelmiin, mitä Guba ja Lincoln luettelivat kolmen ensimmäisen arvioinnin sukupolven tuoneen tullessaan. Miksi ohjelma-arvioinnit niin usein epäonnistuvat? Miksi olemme oppineet arvioinnista niin vähän, vaikka sitä on tehty jo niin kauan? Chen ottaa kuitenkin hieman erilaisen, ja erittäin huomionarvoisen, näkökulman uudenlaisen arvioinnin mallin rakentamiseen. Chen kritisoi 1960-70 -lukujen arviointeja erityisesti siitä, että niissä keskityttiin ainoastaan siihen, oliko jokin ohjelma tai hanke onnistunut tilastollisten faktojen perusteella. Arvioija oli tulkitsija, ei uuden tiedon luoja. Uusi tieto on Chenin mukaan kuitenkin ratkaisevan tärkeää organisaation ja sen ohjelmien kehittämistyössä, eikä ilman sitä arviointikaan onnistu. Sillä kaiken arvioinnin takana on halu parantaa ja oppia.

Jäämeren käytävä-hankkeessa ja siitä suoritettussa arvioinnissa oli Chenin teorialähtöinen ajattelu todella hyödyllinen työkalu, sillä ison ja mittavan projektin hallitsemiseen ja koordinaatioon tarvitaan jonkinlainen taustaoletus. Arvioijan oli helpompi lähestyä aihetta, kun dokumenttiaineistoon tutustumisen jälkeen tilanteesta oli muodostunut teoreettinen käsitys. Käsitys muovautui prosessin aikana, samalla kun tietoisuus asioiden tilasta syveni. Arvioijan teorian hyvänä vertauskuvana voi käyttää silmälaseja, joiden vahvuutta on muutettava sitä mukaa kuin näkö huononee.

Chenin ajatusten punainen lanka on siinä, ettei arviointi ulotu ainoastaan tekniseen metodiosaamiseen. Jotta arviointi olisi hyödyllinen ja onnistunut, tarvitsee sen sisältää myös muita elementtejä. Näitä elementtejä kutsutaan ”arvioijan teorioiksi”, jotka muodostuvat arvioijan omassa kontekstissa, niillä tiedoilla, taidoilla, kokemuksilla ja kulttuurisilla malleilla, joita arvioijalla on. Chenin teorian käsite on laajempi kuin perinteinen kuvaus, sillä hän määrittelee sen joukoksi oletuksia, periaatteita ja ehdotuksia, jotka ovat keskenään yhteydessä ja selittävät sekä ohjaavat sosiaalisia toimintoja (Chen 1990, 9). Tämä on arvioinnin perusta, jota täydentämään tarvitaan myös teknistä osaamista. Arvioijalla tulee olla laajat tiedot ympäröivästä yhteiskunnasta, ja myös kyseessä olevan ohjelman maailmasta. Esimerkiksi

terveydenhuollon hanketta ei voida arvioida ilman, että arviointitiimissä on mukana ainakin yksi terveydenhuollon ammattilainen. Toinen tärkeä arvioijan ominaisuus on kyky kausaaliseen yhdistelyyn ja epävirallisten vaikutusten huomaamiseen. Ohjelmia toimeenpanevat työntekijät ovat ihmisiä, eivätkä aina toimi normatiivisten ohjeiden mukaan, joten arvioija ei voi olettaa, että hanke toteutuu sen mukaan, mitä siitä on kirjattu paperille. (Chen 1990, 7-10).

1. Metodit vs. teoria

Chen (1990, 17-23) argumentoi, että teorian olemassaolo ja sen tarpeellisuus unohdettiin kokonaan 1900-luvun arvioinnissa, kunnes sen tarpeellisuus nousi pintaan vuosisadan lopulla. Edellä mainittuna aikana tuotetut arvioinnit epäonnistuivat kokonaisvaltaisen teorian rakentamisessa siinä ilmiössä, mistä kulloinkin oli kysymys. Arvioinneista puuttui kausaalisuuden pohdinta sekä perusteellinen ymmärrys teemasta. Chen kutsui näitä arviointeja ”musta laatikko–arvioinneiksi”, joiden tulokset olivat panos ja tuotos–mallin mukaisia teknisiä kaavioita. Panoksen ja tuotoksen välillä tapahtuneet muutosprosessit unohdettiin, tai niitä ei pidetty tärkeinä. Tällaisia tuloksia ei kohdeorganisaatioissa usein pidetty kovin hyödyllisinä, mikä johti yleiseen arvioinnin epäonnistumiseen. Näiden kokemusten pohjalta alkoi arvioinnin neljännen sukupolven ja täysin uudenlaisen mallin rakentaminen.

Mielenkiintoista on, miksi aiempi kehitys oli johtanut siihen, että ohjelma-arvioinnit olivat luonteeltaan hyvin ei-teoreettisia. Kuhn (1970) näkee minkä tahansa tieteen kehityksen etenevän ensin toiminnan ja käytännön kannalta teoriaan, eli arviointi ei ole tällä saralla mikään poikkeus. Arvioinnin voimakkaan käytännönläheistä puolta tukee myös muun muassa sen yleinen metodisuuntautunut lähestymistapa. Alusta alkaen kentällä suurimman keskustelun on aiheuttanut arviointimetodin valinta. Keskustelu laajeni entisestään, kun kvalitatiivinen tutkimusote lisääntyi ja alkoi haastaa kvantitatiivista näkemystä. Tämä kahtiajako teki arvioijat tietyssä määrin sokeiksi muille arviointiin vaikuttaville, tärkeille asioille, kuten teoreettiselle kokonaisuudelle. (Chen 1990, 20).

Chen (1990, 24) kritisoi metodilähtöisessä ajattelussa ensinnäkin metodilähtöistä moniarvoisuuden puuttumista, mikä mainittiin myös Guban ja Lincolnin (1990) listalla. Toinen huomionarvoinen kohta aikaisemmassa arviointitraditiossa oli, että arviointimetodit eivät olleet keskenään yhteensopivia, eikä niitä pystytty soveltamaan keskenään. Tästä johtuen eri mallit saivat listat omista heikkouksistaan ja vahvuuksistaan, ja arvioitsijoiden välinen keskustelu koski näitä kysymyksiä jättäen teeman hieman vajaaksi. Yhden mallin nostaminen muita suosittumaksi aiheutti myös sen, että sen vahvuuksia korostettaessa unohdettiin sen heikkoudet, eikä arvioinnin lopputulos ollut kuitenkaan riittävän hyvä. Kolmas kritiikinaihe oli tilanneyhteyden puuttuminen arvioinnista, mikä oli myös Guban ja Lincolninkin kehityspiirteissä. Metodilähtöinen ajattelu tunnusti siis sen, että jokaisessa arvioinnissa pitäisi käyttää ainutlaatuisia lähestymistapoja kyseistä ohjelmaa kohtaan, mutta ei sitä, että arvioijan tulisi rakentaa myös tätä tilannetta varten aina oma teoriansa.

Ensimmäisenä vaihtoehtona kritisoidulle arvioinnille pidettiin metodien yhdistämistä, jotta pystyttäisiin ylittämään ne ongelmat, joita yksittäinen metodi aiheutti. Tämä tuntui aluksi houkuttelevalta, sillä sen avulla pystyttiin välttämään ainakin aluksi pahimpia sudenkuoppia. Sen haittoihin lukeutui kuitenkin muun muassa pidemmän ajan vaatimus ja tästä johtuva taloudellisten resurssien ylittäminen, mikä ei houkuttele kovinkaan montaa arvioinnin tilaajaa. Tämän lisäksi huomattiin, että usealla metodilla tehtyä arviointia oli vaikea tulkita, sillä eri metodeissa käytettiin erityyppisiä tutkimuskysymyksiä. Näin ollen sekalaiset tutkimuskysymykset, tutkimukseen vaadittava pitkä aika ja raha estivät monimetodisen tutkimussuunnan kehityksen. (Chen 1990, 26-28).

Chen (1990, 28) pitää ehdottoman tärkeänä sitä, että edellä mainittuun kritiikkiin vastataan teorian luomisella. Tilanneyhteyden puuttumisen ymmärtäminen oli jo ensiaskel oikeaan suuntaan, mutta hän kaipasi myös arvioijan oman teoreettisen näkemyksen luontia. Tämän tulisi tapahtua jokaisessa arvioinnissa erikseen ja ohjelman omat realiteetit huomioon ottaen. Tukevan teoreettisen perustan rakentamisen jälkeen metodin valinnan ei tulisi enää aiheuttaa samanlaisia ongelmia kuin mitä se aiemmin aiheutti.

2. Teorialähtöisen ajattelun sisältö

Chenin (1990, 57-76) tärkeintä teoreettisen ohjelma-arvioinnin luomisessa, on se sitten metodiselta tyypiltään millainen tahansa, on ohjelma-teorian luonti. Tällä luomisella tarkoitetaan siis arvioijan aktiivista otetta arvioitavan ohjelman ymmärtämiseen kokonaisuutena. Tämä on iso vastuu arvioijalle ja hänen henkilökohtaisille arvoilleen, sillä arviointiin liittyy vahvasti arvonäkökannat ja eettiset ongelmat. Ohjelma-arviointia luodessa ovat arvot ja niiden kautta ongelmaa lähestyminen, sekä niiden avulla valittava strategia kaiken toiminnan keskiössä. Tämä luo monia mahdollisuuksia päästä arvioinnissa hyviin tuloksiin, mutta samalla siinä on myös omat ongelmansa, niin kuin eettisissä valinnoissa usein on. Pitäisikö arvioijan ottaa huomioon ainoastaan sidosryhmien arvot ja olla huomioimatta omansa? Onko arvioinnissa perusteltua käyttää ainoastaan arvioijan oman ammattitaidon kautta tulleita taitoja ja teorioita, vai ottaa huomioon joka tilanteessa vaihtuvat käytännöt?

Chen (1990, 61-65) esittää neljä perusarvoa, joiden tulisi olla aina läsnä arvioinnissa. Nämä arvot ovat vastauskyky (responsiveness), puolueettomuus (objectivity), luotettavuus (trustworthiness) ja yleistettävyyys (generalizability).

Vastauskyvyllä tarkoitetaan sitä vaatimusta, että arvioijan on vastattava niihin ongelmiin ja kehityskohteisiin, joita arvioijan tilaaja pitää tarpeellisena. Prosessin aikana saattaa nousta esiin muitakin osa-alueita, jotka ovat arvioijan mielestä huomionarvoisia kehitysmielessä, mutta ensi sijaisena tehtävänä hänellä on, ei ainoastaan ohjelman päätöksentekijöiden, vaan myös muiden sidosryhmien toimijoiden auttaminen. Arviointeja tehdään harvoin ainoastaan tieteellisen mielenkiinnon vuoksi. Niillä haetaan usein täysin konkreettista ja käytännöllistä tietoa, josta on hyötyä kyseessä olevalle ohjelmalle, ja tätä kautta koko yhteiskunnalle. On tärkeää, että arvioija ymmärtää tilaajien mielipiteet ja kriteerit, mutta samalla hänen on pysyttävä puolueettomana. Vastauskykyyn liittyy myös muita arvoja, kuten aikataulussa pysyminen, jotta saatava informaatio ehtii päätöksentekijöiden käsiin ajoissa, relevanssi, jotta tieto on hyödyllistä, ja laaja-alaisuus, jotta mahdollisimman monta syytä ja seurausta ohjelman ongelmille tai menestykselle otetaan huomioon. (Chen 1990, 61-62).

Puolueettomuus (objektiivisuus) on käsitteenä helppo ymmärtää, mutta käytännössä sen toteuttaminen on vaativaa arvioijalle ja hänen arviointikyvyllään. Puolueeton arvioija ei anna omien henkilökohtaisten mieltymystensä vaikuttaa päätöksentekoon ja työhön, vaan käyttää ainoastaan tilanteessa hankkimia tietoja ja havaintoja muotoillessa mielipidettään. Objektiivisuus tarkoittaa myös toistettavuutta siinä mielessä, että myös toisen arvioijan on mahdollista tulla samoihin tuloksiin samoja tekniikoita käyttäen, mikä tuo mukanaan myös arvioinnin pätevyyden ja luotettavuuden. Jotta arvioinnissa saavutettaisiin mahdollisimman laaja puolueettomuus, käytetään usein ulkopuolista arvioijaa. Yhteiskunnallisia asioita käsiteltäessä on kuitenkin muistettava, että edes organisaation ulkopuolinen henkilö ei välttämättä ole täysin sidosvapaa käsiteltävästä temasta ja puolueettomuuden vaatimuksen korostaminen ei näin ollen ole ikinä tarpeetonta. (Chen 1990, 62-63).

Arvioinnin luotettavuus takaa sen, että arvioinnin tilaajat pystyvät luottamaan arvioinnin tekijän tuottaman tiedon oikeellisuuteen ja niiden tulkinnan vilpittömyyteen. Luotettavuuden toteuttaminen tarkoittaa käytännössä kaikkien niiden asioiden eliminoimista, mitkä tekisivät arvioijasta jostain syytä esteellisen toimimaan kyseisen hankkeen arvioinnin tekijänä. Luotettavuuden voi saavuttaa useita metodeja käyttäen, riippuen tilaajan ja arvioijan välisestä suhteesta ja arviointikohteesta. Tilannekohtainen arviointi on tässä hyvin tärkeää, sillä luottamus saattaa olla kiinni hyvinkin henkilökohtaisista asioista. (Chen 1990, 64).

Viimeinen Chenin (1990, 65) pääarvoista on yleistettävyyys. Tämä tuo arviointiin mukaan näkökulman tulevaisuuteen, sillä arvioinnin tilaajalla on olettaen, että arvioija tuo ammattitaidollaan ja tulkinnallaan vastauksia myös tuleviin ongelmiin tarkkailemalla jo olemassa olevia haasteita. Tässä on huomattava, että arvioijalle ei riitä olla tilanteen tasalla siitä, mitä hankkeessa on meneillään nyt, vaan myös otettava proaktiivinen suhtautumistapa esiintyviin ilmiöihin. Mitä esimerkiksi nyt voimaantulevat irtisanomiset tarkoittavat ohjelman ja organisaation kannalta vuoden päästä? Kuinka uuteen tiedonvälistysjärjestelmään siirtyminen vaikuttaa henkilökunnan väliseen hierarkiaan viiden vuoden kuluessa?

Näiden neljän perusarvon eri painotuksilla on Chenin (1990, 65-76) mukaan mahdollista luoda kaksi erilaista lähestymistapaa arvioinnille. Nämä lähestymistavat ovat sidosryhmä-tapa ja sosiaalitieteellinen lähestymistapa. Eri lähestymistapaa käyttämällä myös luotava ohjelma-teoria on erilainen. Sidoryhmä-tapa painottaa vastauskyvyn periaatetta teorian luonnissa, sillä usein tilaajille ja muille sidoryhmille on tärkeintä, että arvioija vastaa mahdollisimman tarkasti ja laajasti heidän esittämiin ongelma-kohtiin. Sosiaalitieteellinen lähestymistapa korostaa taas puolueettomuuden arvoa, sillä yhteiskunnallisessa kontekstissa ”yleinen hyvä” menee sidoryhmien preferenssien edelle. Näitä kahta mallia yhdistelemällä voidaan luoda myös integroitua malleja, joissa ohjelma-teoria luodaan erityisesti kahden eri periaatteen varaan. Käytännössä arvioinnit ovat harvoin puhtaasti vain yhtä arvoa painottavia.

3. Teorialähtöisen arvioinnin ongelmat

Chenin (1990) teorialähtöinen arviointi vaikutti suuresti koko arvioinnin kehittämiseen, ja toi siihen elementtejä, jotka ovat vahvasti läsnä myös tämän päivän arvioinnissa. Teorialähtöisen arvioinnin kehittämisen ja toimeenpanon myötä huomattiin kuitenkin myös kolme siihen liittyvää haastetta, jotka täytyy ylittää, ennen kuin teorialähtöinen ajattelu pystytään istuttamaan arvioinnin perinteeseen pysyvästi. Nämä haasteet ovat aika- ja raharajoitteet, motivaatio sekä epäselvyys arvioijan roolista.

Teorialähtöinen arviointi kestää prosessina pidempään kuin aikaisempien sukupolvien mallit. Pidempi kesto ajallisesti tarkoittaa myös taloudellisten menojen kasvua. Julkisella hallinnolla ei ole samalla tavalla mahdollisuuksia käyttää varojaan kuin yksityisillä yrityksillä, joten taloudellinen puoli on niille hyvin tärkeä. Myöskin tiukat aikataulut saattavat estää teorialähtöisen mallin käyttöönottoa. On kuitenkin syytä huomauttaa, että jos yhdellä arvioinnilla, joka saattaakin kestää pidempään tai maksaa enemmän, päästään parempiin ja pysyviin tuloksiin kuin aikaisemmilla menetelmillä, on hyvä tarkkaan harkita, missä kohtaa kannattaa säästää. Motivaation haaste liittyy myös edelliseen kohtaan, sillä siinä on kyse arvioijan omasta motivaatiosta ehdottaa mahdollisille asiakkailleen teorialähtöistä lähestymistapaa. Yleensä arvioijan tilaaja tekee useita tarjouspyyntöjä, joihin arvioijat vastaavat lähettämällä tarjouksen. Jos jo tässä vaiheessa teorialähtöinen mahdollisuus nähdään kaikkia muita kalliimmaksi, jää

kyseisen tarjouksen tekijä usein ilman työtä. Näin kynnys ehdottaa kyseistä menetelmää saattaa olla arvioijalla korkea. Tässäkin niin tilaajan kuin arvioijankin on hyvä muistaa, että arvioinnin korkea laatu on kuitenkin myös yksi vakava peruste arvioinnin tekemiselle. Halvemmassa arvioinnista saattaa aiheutua korkeammat kustannukset myöhemmin, tai ainakin rahat saattavat mennä jopa hukkaan. (Chen 1990, 293-297).

Kolmas haaste teorialähtöiselle ajattelulle oli arvioijan roolin epäselvyys. Käytännön työssä saattaa nousta esiin kysymyksiä arvioijan roolista, sillä usein teorian muodostaminen on tarkkailua, ei niinkään käytännön tekemistä. Chen (1990, 296) kuitenkin painottaa, että arvioijalla on myös hyvin aktiivinen rooli, hän esittelee itsensä kaikille sidosryhmien jäsenille, osallistuu keskusteluihin ja työryhmiin sekä avustaa kaikissa arvioinnin vaiheissa asiakkaitaan. Arvioijan ei siis ole tarkoitus olla kaukainen tarkkailija, vaan aktiivinen osallistuja, joka tekee huomioita. Esimerkkiarvioinnissa arvioijan roolin epäselvyys aiheutti ongelmia, sillä ilman fyysistä läsnäoloa, ei kovin moni organisaation työntekijöistä tiennyt arvioinnin olemassaolosta. Aktiivisempi rooli ja näkyvämpi läsnäolo tuovat arvioinnin lähemmäs organisaation jokaista työntekijää.

VI REALISTINEN ARVIOINTI

Toinen esimerkkiarviointia kuvaava arviointimalli on realistinen arviointi. Se on uusimpia arvioinnin menetelmiä ja vaikuttanut paljon siihen mitä arviointi tänä päivänä on. Seuraavassa käydään läpi realistisen arvioinnin tieteenteoreettiset taustat ja se sisältö, mikä tekee siitä erityisesti oman lajinsa muiden arvioinnin muotojen joukossa. Kyseisen muodon urauurtavia henkilöitä ovat Ray Pawson ja Nick Tilley, jotka toivat realistisen arvioinnin idean julki 1997 teoksessaan ”Realistic Evaluation”. He loivat arvioinnille uuden paradigman, ja nimesivät sen realistiseksi, sillä heidän mielestään arvioinnin tulee pohjautua todellisuudelle ja noudattaa sellaista metodologiaa, jossa tehdään kokeita, ei ainoastaan teoriassa, vaan myös todellisuudessa. Kokonaisuudessaan arvioinnin tulee realistinen eli todenmukainen. Arvioinnista tulee näin ollen käytännönläheinen, käyttäjäystävällinen sekä tavoitteissaan saavutettavissa oleva.

Myös Anttila on käsitellyt teoksessaan (2007, 61-73) realistista arviointia, ja toteaa, että realistinen arviointi eroaa tavanomaisesta tieteellisestä päättelystä siinä, että se vuorottelee tavanomaisen ja teoreettisen ajattelun välillä ja tekee päätelmiä sekä havaittujen tosiseikkojen ja asetettujen arviointikriteerien perusteella. Ideana tässä on se, että kaikki arvioinnin tähtäävät asioiden tilan kehittämiseen ja kyseessä olevan ohjelman menestymiseen. On siis lähdettävä liikkeelle todellisuudesta, ei teoriasta, sillä todellisuus on se, jonka ehdoilla ohjelmaa kehitetään. Realistinen arviointi sopiikin hyvin teorialähtöisen arvioinnin kumppaniksi, sillä myös Chen piti tärkeänä sitä, että muodostuva teoria nojaa vahvasti todellisiin faktatietoihin. Tärkeitä välineitä realistisessa arvioinnissa ovat mallit, joissa otetaan huomioon mihin ohjelmateoriaan kyseinen ohjelma perustuu, mikä on se konteksti, jossa ohjelma toimii, ketkä kuuluvat ohjelman sidosryhmiin ja mitkä ovat halutut tulokset.

Realistisen arvioinnin nousuun on vaikuttanut (aivan kuin aiemminkin arvioinnin kehityksessä) nykyhetkellä vallalla oleva tieteenfilosofia ja tietoteoreettinen näkemys. Realistisen arvioinnin pohja löytyykin pragmatismista, joka on noussut uudestaan kiinnostuksen kohteeksi 2000-luvulla, noin sadan vuoden hiljaiselon jälkeen. Pragmatismi nojaa nimensä mukaisesti paljon juuri käytäntöön ja käytännössä ilmeneviin ilmiöihin. Toinen tällainen pohjaidea realistiselle arvioinnille on ollut realismi. Nykypäivänä se kiinnostaa tiedemaailmaa enenevässä määrin ja sen sisältä

löytyy erilaisia näkemyksiä realismin luonteesta. Yleisesti se määritellään tosiasioissa pitäytymiseksi ja uskomiseksi siihen, mitä pystytään havainnoimaan käytännössä. (Anttila 2007, 66-67).

Keskeisintä realistisessa arvioinnissa on, että se näkee maailman enemmän systeemeinä kuin aiemmat arvioinnin tai edes tieteenfilosofian muodot. Sen mukaan systeemit ovat avoimia, ympäristöstä riippuvia ja jatkuvasti muutoksen alaisia. Realistinen arviointi näkee ilmiön eri liittymäkohdat verkostoina, jotka ulottuvat systeemistä toiseen. Tämä on ns. Context Mechanism Outcome – Configuration eli CMOC, johon kuuluvat konteksti (context), toiminnot (mechanism), tulokset (outcome) ja hahmottuminen (configuration). (Anttila 2007, 68-69).

Systeemiajattelun lisäksi realistiseen arviointiin kuuluu kiinteästi myös mallit ja mallinnus. Anttilan (2007, 69) mukaan ”mallintaminen tarkoittaa sen kuvaamista, miten muutetaan ja kehitetään kohdetta omassa kontekstissään tietoisesti valittujen ja vaikuttavien toimenpiteiden avulla evaluoimalla niiden vaikutusta mahdollisimman tasapainoisella tavalla.” Mallinnuksen avulla kerättyä ennakkotietoa sanotaan ohjelmateoriaksi (programme theory) tai esiymmärrykseksi, jota voisi verrata Chenin ajatukseen arvioijan luomasta teoriasta. Cheniin verrattuna metodi tämän hankkimiseksi on vain hieman erilainen. Ohjelmateorian luotuaan realistinen arvioija ottaa sen kehitystyön viitekehikseksi ja sen avulla alkaa testata lähtökohtaa ja kehittämään sitä. (Anttila 2007, 70-71).

Terttu Pakarinen käsittelee artikkelissaan (2008) realistista arviointitutkimusta filosofiasta käsin, ja perustelee sen valintaa tutkijan todellisuuskosketuksen kautta. Jotta tutkija pystyy käyttämään realistista arviointia, on hänen tehtävä itselleen selväksi, mitä hän ajattelee todellisuudesta ja tiedosta. Tämä taas profiloi arvioijaa hyvin paljon ammatillisessa, ja humanisissakin mielessä, mikä helpottaa arvioinnin suorittamista. (Pakarinen 2008, s. 3).

Käytännössä realistinen arviointi vaatii arvioijalta systemaattista asiakaskohtaista aineistonkeruuta. Tämä voi tapahtua niin määrällisillä kuin laadullisillakin metodeilla. Realistinen arviointimalli haastaa arvioinnin ammattilaiset pohtimaan työnsä merkitystä

eri tavalla ja kiinnittämään vahvemmin huomiota itse interventioon, jonka arvioija tekee alkaessaan tutkia tiettyä kohdetta. (www.sosiaaliportti.fi)

VII VÄLIARVIOINTIRAPORTTI JÄÄMEREN KÄYTTÄVÄN KEHITYKSESTÄ

1. Eksploratiivinen tutkimusmenetelmä

Luvussa 2.3 on esitelty tämän tutkimuksen tutkimusmetodi, jota kuvataan ensisijaisesti eksploratiiviseksi, uutta tietoa kartoittavaksi tutkimukseksi. Tällaisessa tutkimuksessa kokeillaan uutta lähestymistapaa aiheeseen, sillä mikään aiempi tutkimusmenetelmä ei täydellisesti sovellu kyseisen tutkimuksen loppuunsaattamiseen. Niin kuin aiemmin on mainittu, on eksploratiivista menetelmää käytetty kvalitatiivisen tutkimuksen apuna, huolimatta siitä, että se useammin yhdistetään määrälliseen tutkimukseen. Seuraavassa kappaleessa esiteltävä väliarviointiraportti on siis eksploratiivinen opinnäyte, jossa käytännön tarve on yhdistetty tieteellisen tutkimuksen tekemiseen.

2. Väliarviointiraportti

Väliarviointiraportti on todellinen tilaajalle (Pohjois-Lapin kuntayhtymä) lähetetty dokumentti, joka sellaisenaan on erillinen pro gradu –tutkielmasta. Jotta siitä kuitenkin saadaan aikaiseksi myös tutkielman analyttinen osio, on sitä muokattu hieman tutkimuksen ulkoasuun sopivasti, säilyttäen kuitenkin raporttimaisen muodon. Raportin tekoon on osallistunut myös kokenut arvioija, joka on antanut panoksensa erityisesti kokonaiskuvan muodostukseen hankkeen onnistumisista, kehittämiskohteista ja suositeltavista toimenpiteistä sekä metodologiseen puoleen.

Väliarviointiraporttiin kuuluu myös liitteitä (1. ja 2.), jotka esitellään tutkielman lopussa.

I Johdanto

Pohjois-Suomi on maamme harvaan asutuin osa. Vaikeasti asuttavissa olevilta alueilta löytyy kuitenkin luonnonrikkauksia, joista on kiinnostunut oman maan elinkeinotoiminnan lisäksi myös kansainväliset toimijat. Jäämeren käytävä on reitti, jota pitkin Pohjois-Suomi saataisiin liitettyä kansainväliseen liikennöintiin, niin Aasiaan kuin Amerikkaankin. Vaikeakulkuisuutensa vuoksi Pohjois-Suomelle olisi tärkeää, että sieltä johtaisi taloudellisesti kannattava kulkureitti merisatamaan, josta esimerkiksi kaivosteollisuuden tuotteet saataisiin maailmanmarkkinoille.

Taloudelliset näkökohdat eivät kuitenkaan ole ainoita huomioonotettavia seikkoja. Pohjois-Suomi on kulttuurisesti ja ympäristöllisesti ainutlaatuista aluetta. Saamelaiskulttuuri ja siihen kuuluvat elinkeinot ja – ympäristöt eivät saa vaarantua teollisen kehityksen nimessä. Tästä syystä hankkeen kehittämistä suunniteltaessa on tarpeellista arvioida jo suoritettuja ja suunniteltavia toimenpiteitä tasaisin väliajoin.

Väliarviointiraportti Jäämeren käytävän kehityksestä on nimensä mukaisesti kesken projektia suoritettu arviointi, jossa tarkastellaan hanketta siitä kerätyn dokumenttiaineiston perusteella. Kyseinen väliarviointi on ensimmäinen raportti, joka aiheesta on tehty. Aineistoa on analysoitu aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheita mukaillen.

Arvioinnin suorittaa Tampereen yliopiston hallintotieteen pro gradu –tutkielman tekijä Tanja Vuori. Väliarviointi on toteutettu aikavälillä lokakuu 2011 – toukokuu 2012.

II Jäämeren käytävän kehitys arvioinnin kohteena

”Jäämeren käytävä, Arctic Corridor, on uusi kansainvälinen talousalue sekä liikenne- ja kehityskäytävä. Se yhdistää Itämeren alueen Jäämeren syväsatamiin, öljy- ja kaasuhankkeisiin sekä Pohjoisen merireitin länsipäähän.” (www.arcticcorridor.fi)

Jäämeren käytävä on Euroopan unionin tärkein linkki pohjoisille alueille. Maantieteellisesti se on kansalliset rajat ylittävä käytävä Suomesta Norjaan ja Venäjälle, ja näiden maiden kautta Jäämerelle ja esimerkiksi Aasiaan. Sen vahvuuksia Suomessa ovat sen nopeus, alueen kansainvälisyys, hyvät liikenneyhteydet, korkeatasoinen infrastruktuuri ja palvelut, poliittisesti vakaa yhteiskunta, runsaat malmivarat, Lapin matkailuimago sekä osaava työvoima. Unionin alueella se on lyhin ja nopein reitti Barentsin merelle ja Koillisväylälle. Koillisväylä on merireitti, joka Suezin kanavan sijaan kulkee Aasiaan Pohjoisnavan alapuolella, Venäjän Pohjois-rannikkoa pitkin. Barentsin meren öljy- ja kaasuprojektien syntyminen ja kasvu ovat kasvattaneet liikennettä alueella, ja tämä vaatii infrastruktuurin kehittämistä edelleen. Jäämeren käytävän paras valtti on sen keskeinen strateginen asema. Sen on myös tarkoitus lähentää Suomen, Norjan ja Venäjän rajat ylittävää yhteistyötä. Tärkeimmät projektit alueella ovat tällä hetkellä Shtokmannin ja Goljatin kaasu- ja öljykentät sekä Suomen kasvava kaivosteollisuus (Kevitsan, Soklin ja Pajalan kaivokset). Päävastuun Suomessa Jäämeren käytävän kehittämisestä kantavat Pohjois-Lapin kunnat (Sodankylä, Utsjoki, Inari), niiden elinkeinopalvelut sekä alueen yritykset.

Jäämeren käytävää kehitetään tällä hetkellä kahdessa eri projektissa. Nämä ovat Pohjois-Lapin KOKO2011-hanke sekä Preproject Railway Rovaniemi-Kirkenes. KOKO2011-hanke on vastuussa markkinoinnista, hankkeistuksesta, benchmarkingista, verkostoista ja siinä rahoittajina ovat Pohjois-Lapin kunnat ja Lapin liitto. Preproject Railway Rovaniemi-Kirkenes on vastuussa rautatieyhteyden realistisuuden selvittämisestä ja niiden kilpailukyvyyn vertaamisesta maantiekuljetuksiin. Rahoittajina ovat EU:n Interreg-ohjelma, Pohjois-Lapin kunnat, Rovaniemen kaupunki, Lapin liitto ja Norjan toimijat.

III Arviointiasetelma

1. Arvioinnin viitekehys

Arviointi lähestyy arvioitavaa kohdetta ex-nunc –periaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että työtä ei suoriteta menneen arvioimiseksi vaan pyritään saamaan

vastauksia, jotka helpottavat tulevaisuuden päätöksentekoa. Arviointi on siis luonteeltaan väliarviointi, joka suoritetaan nykytilassa olemassa olevan tiedon pohjalta. Arviointi perustuu myös käyttäjälähtöisyyden periaatteelle. Se pyrkii tuottamaan konkreettisia suosituksia tulevaisuuden kehitystä ajatellen ja herättää arvioijan mielestä tärkeitä jatkokysymyksiä, jotka tulisi ottaa huomioon Jäämeren käytävän kehitystyössä.

2. Arviointiaineisto ja –menetelmät

Arvioitavat dokumentit ovat Aaltonen Consulting Oy:n tekemä Jäämeren käytävän toimintasuunnitelma (2009) ja Jäämeren rautatien Rovaniemi-Kirkkonie mi esiselvitys (2010), jonka on tehnyt Insinööritoimisto Liidea Oy. Toimintasuunnitelmassa käytiin läpi Jäämeren käytävän vahvuuksia ja annettiin tästä johtopäätökset sekä suositukset tulevalle workshop-työmuodon, strategiatyöpajojen, SWOT-analyysin ja miniklusterimallin luomisen kautta. Esiselvityksessä on selvitetty laajojen lähtökohta-aineistojen ja tilastoaineistojen analyysien sekä keskeisten sidosryhmien haastattelujen kautta radan kuljetuspotentiaaleja sekä näkemyksiä radan tarpeellisuudesta ja vaikutuksista.

Molemmat dokumentit päätettiin tilata Maaseutupoliittisen erityisohjelman Pohjois-Lapin loppuraportissa (2009). Alueellisen maaseutuosion (AMO) tarkoituksena on täsmentää maaseutumaiden alueiden elinkeino- ja osaamisperustan kehittämisen strategisia painopisteitä ja luoda uusia menetelmiä ja yhteistyömuotoja aluekehittämiseen. Pohjois-Lapin alue sai AMO:n kautta perusrahoitusta 70 000 euroa. Maaseutupoliittisen erityisohjelman tarkoitus vuodelle 2009 oli lisätä yritystoiminnan osaamista ja edistää innovaatiotoimintaa. Jäämeren käytävän kehittäminen oli ainoa projekti, joka loppuraportissa mainittiin. Loppuraportti käy läpi vuodelle 2009 asetetut tavoitteen, niissä onnistumisen, toiminnan pääpiirteittäin sekä saadut tulokset.

Arvioitavaan aineistoon kuuluu lisäksi myös Pohjois-Lapin KOKO-hankkeen loppuraportti Jäämeren käytävän kehittämisen hyväksi tehdystä työstä (2010). KOKO on alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma, jolla tuetaan paikallistason strategista kehittämistyötä ja parannetaan alueen kehittämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä. Pohjois-Lapin KOKO-alueen muodostavat Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat. Kyseessä oleva loppuraportti kuvailee Jäämeren käytävän ympärillä toteutettuja

toimenpiteitä ja niiden onnistumista, kustannusten kehitystä ja KOKO-hankkeen tuloksia. Kaikki aineisto saatiin tutkimuksen käyttöön Pohjois-Lapin kuntayhtymän kehittämisspäälliköltä, Timo Lohelta.

Luonteeltaan arviointi nojaa Chenin (1990) teorialähtöiseen arviointiin, jossa arvioija kohteeseen tutustuessaan muodostaa siitä *oman teorian*, joka riippuu kohteesta sillä hetkellä vallitsevista tosiasioista arvioijan silmin. Chen korostaa, että teorialähtöisessä arvioinnissa keskiössä ovat arvot, jotka määrittävät arvioinnin suunnan. Chen korostaa tässä erityisesti neljää arvoa, joita myös tässä arvioinnissa kunnioitetaan. Nämä arvot ovat relevanssi, objektiivisuus, luotettavuus sekä yleistettävyys.

Arviointi on samalla myös Pawsonin ja Tilleyn (1997) oppien mukaan *realistinen* arviointi, joka eroaa tavanomaisesta tieteellisestä päättelystä siinä, että se vuorottelee tavanomaisen ja teoreettisen ajattelun välillä ja tekee päätelmiä sekä havaittujen tosiseikkojen ja asetettujen arviointikriteerien perusteella. Ideana tässä on se, että kaikki arvioinnin tähtäävät asioiden tilan kehittämiseen ja kyseessä olevan ohjelman menestymiseen. Realistisessa arvioinnissa lähdetään siis liikkeelle todellisuudesta, ei teoriasta, sillä todellisuus on se, jonka ehdoilla hanketta kehitetään.

Arvioinnin teknisenä menetelmänä käytetään aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Tällöin aineiston käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineiston aluksi hajotetaan osiin ja kootaan uudestaan uudella tavalla loogisesti järkevällä metodilla (Tuomi & Sarajärvi 2004). Tähän tutkimukseen loogisin metodi oli Logical Framework Approach (LFA), joka on taulukkomainen tapa jäsentää keskeisiä hankkeen elementtejä. Nämä elementit valitaan taulukkoon (liite 2.), josta voidaan selkeästi poimia niiden loogiset yhteydet ja tämän avulla saada arvokasta tietoa ytimekkäästi ja selkeästi. LFA toimii neljän edellä esiteltävän käsitteen kautta, jotka toimivat tekstin jaottelijoina. Jokainen käsite avaa tekstiä ja analysoi sisältöä uudesta näkökulmasta. (<http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=109408>)

3. Arviointiprosessi

Prosessi alkoi arvioijan (pro gradu –tutkielman kirjoittaja) ottaessa yhteyttä Pohjois-Lapin kuntayhtymään ehdottaen yhteistyötä Jäämeren käytävän kehityksen tiimoilta.

Aiheen valinta ja arviointiin päätyminen suoritettiin yhteisymmärryksessä tilaajan, arvioijan ja tutkielman tarkastajan kanssa. Arvioija aloitti arvioinnin suunnittelun lokakuussa 2011. Tällöin sovittiin, että tilaaja toimittaa arvioijalle materiaalin, ja arvioija puolestaan lähettää toimeksiantajalle alustavan ideapaperin (liite 1.) arvioinnin suorittamisesta, jossa hyväksytettiin tilaajalla myös arvioinnin kriteerit. Arvioinnin valmistumisajankohdaksi sovittiin toukokuu 2012. Arviointi sovitettiin arvioijan pro gradu –seminaarin pituiseksi.

IV Arvioinnin tulokset

Tässä luvussa esitellään Jäämeren käytävän kehityksen keskeisimmät tulokset. Tuloksia tarkastellaan aikaansaannosten ja varsinaisten toimenpiteiden analyysin sekä viiden eri kriteerin kautta. Kriteerit valittiin yhteisymmärryksessä kehittämispäällikkö Timo Lohen kanssa. Liite 1. on ideapaperi, joka on kiertänyt tutkimuksen tekijän ja tilaajan välillä, jonka avulla lopulta päädyttiin kyseisiin viiteen kriteeriin.

Malli aikaansaannosten ja toteutettujen toimenpiteiden tarkasteluun tuli loogisesta viitekehyksen lähestymistavasta (Logical Framework Approach, LFA), joka on esitelty edellisen kappaleen lopussa. Liite 2. kuvaa arviointia taulukon muodossa, jossa on mukana kaikki viisi kriteeriä LFA:n mukaisesti esitettynä sekä arvioijan oma teoreettinen näkemys pohjautuen Chenin (1990) luomaan arviointikäsitteeseen, jossa arvioija luo jokaisen arvioinnin pohjalle oman teorian, josta käsin tutkailee kyseessä olevaa hanketta. Liite 2. on hyvin oleellinen osa arviointia, josta on vaivatonta tarkastella arvioinnissa saavutettua kokonaisuutta.

1. Hankkeen aikaansaannokset

Hankkeen aikaansaannokset (output) esitellään seuraavassa neljän loogisen viitekehyksen (LFA) lähestymistavan käsitteen avulla. Nämä käsitteet ovat: *kertomus*, *objektiiviset indikaattorit*, *mittarit ja oletukset*. *Kertomuksella* tarkoitetaan suoraan dokumenteista löytyvää tekstiä, joka osoittaa, mitä aikaansaannoksia kyseinen dokumentti on saanut aikaan. *Objektiiviset indikaattorit* ovat lukumääriä, henkilömääriä tai muita numeraalisesti mitattavissa olevia aikaansaannoksia, joita kertomuksella

kuvattiin. *Mittarit* ovat teknisluontoisia testejä, jotka ovat esimerkiksi kyselyiden tai haastatteluiden muodossa. *Oletukset* tarkoittavat niitä ulkoisia tekijöitä, jotka saattavat vaikuttaa kertomuksessa mainittuihin aikaansaannoksiin, positiivisesti tai negatiivisesti. Nämä ulkoiset tekijät eivät ole projektijohdon kontrolloitavissa. (http://en.wikipedia.org/wiki/Logical_framework_approach).

Kertomus

Kertomusten osalta seuraavassa esitellään dokumenttiaineistosta löydettyä suoraa tekstiä koskien aikaansaatuja tuloksia. Maaseutupoliittisen erityisohjelman loppuraportin mukaan on tässä kyseisessä projektissa saatu aikaan seuraavat asiantuntijatyöt:

- Tuotteistuskoulutus
- Jäämeren käytävän toimintasuunnitelma
 - Aaltonen Consulting Oy
- Jäämeren rautatien esiselvitys
 - Insinööritoimisto Liidea Oy
- Jäämeren käytävän heräte-esitys
- Vientiasiamies Barentsin alueelle
- Pohjois-Lapin kuntien energiapuun hankinnan logistiikkaselvitys

Lisäksi hankkeessa on järjestetty sidosryhmille erilaisia seminaareja ja kehittämispäiviä, sekä asian tiimoilta on ollut useita tapaamisia ja työpajoja.

KOKO-hankkeen puitteissa Jäämeren käytävän kehityksessä on saatu aikaan:

- Jäämeren rautatien esiselvityksen kansien suunnittelu ja raportin painatus
- Jäämeren käytävän viestintä-, ja markkinointisuunnitelma
- Barents-asiamiehen ostopalvelut

- Norjan vientikonsultin ostopalvelut (sopimusta ei jatkettu).
- Asiantuntijatyö siitä, miten Jäämeren käytävä hyödyttää Utsjokea. Toteutettiin ostopalveluna.
- Markkinointimateriaalia
- Jäämeren käytävän messuesittelyjä (Saariselällä ja Murmanskissa)
- Jäämeren käytävän pääesite

Aaltonen Consulting Oy:n tekemässä toimintasuunnitelmassa määriteltiin taustaselvitysten ja työpajoista saatujen tulosten pohjalta Jäämeren käytävän visio, tavoitteet, strategia ja strategiset hankekokonaisuudet. Hankeideoiden pohjalta, joita yhteisissä työpajoissa tunnistettiin yhteensä 24kpl, priorisoitiin Jäämeren käytävän miniklusterityöpajassa yhteensä 12 kärkihanketta hankevalmistelutyötä varten. Näiden tunnistettujen hankeideoiden pohjalta luotiin erityinen miniklusterimalli.

Rovaniemi-Kirkkonieni rautatien esiselvityksessä saatiin aikaiseksi seuraavat lopputulokset: ”Toteutusta on tarkasteltu kahdessa päävaiheessa: ensimmäisessä vaiheessa rata rakennettaisiin Sodankylään vuoteen 2020 mennessä ja toisessa vaiheessa Jäämeren rannikolle saakka vuoteen 2030 mennessä. - - - Ratojen rakentamiseen on tarve varautua maankäytössä ja kaavoituksessa jo lähivuosina.” Esiselvityksestä julkaistiin toinen osa maaliskuussa 2012, jossa todettiin, että rakentamiskustannukset nousevat alkuperäisestä arviosta. Tästä huolimatta radan rakentaminen on vielä kannattavaa.

Objektiiviset indikaattorit

Indikaattoreita, eli numeraalisia tuloksia radan osalta ei ole vielä saavutettu, sillä rakennustyö on vasta suunnitteilla. Dokumenttiaineistoja, työpajoja, tapaamisia, julkaisuja ja lehtiartikkeleita on aiheen tiimoilta kuitenkin syntynyt jo runsaasti. Toukokuussa 2012 Jäämeren rautatien kehittämistä varten on valittu projektipäällikkö, jonka kehittämisorganisaation taholta toivotaan olevan yksi monista tulevista.

Mittarit

Dokumenttiaineiston perusteella eri mittareita on lähinnä käytetty kuntien johdon ja yritysten tarpeiden ja mielipiteiden selvittämiseen. Esiselvityksen toisessa osassa esitellään internet-kyselynä tehdyn kyselytutkimuksen tulokset. Kyselytutkimus koski yritys- ja elinkeinoelämän näkemyksiä Jäämeren käytävän kehityksestä. Toimintasuunnitelman puitteissa on järjestetty kolme strategiatyöpajaa yritysten ja kuntien edustajille. Suunnitelmat ja esiselvitykset ovat julkaistu erikseen niitä varten valmistelluissa seminaareissa, joissa on ollut läsnä jo mainittujen tahojen lisäksi median edustajia.

Oletukset

Oletuksia Jäämeren käytävän kehitykseen liittyy useita. Suurimmat näistä oletuksista liittyvät kaivostoimintaan ja mahdollisesti löydettäviin luonnonrikkausesiintymiin (mineraalit, kaasu, öljy jne.) sekä ilmastonmuutokseen, joka mahdollistaisi Koillisväylän käytön ja pohjoisen laivareitin avautumisen Aasiaan. Kevitsan nikkeli-kaivos avataan vuonna 2012, mutta yksin sen kuljetukset eivät riitä perusteeksi radan rakentamiselle. Sodankylässä on merkittävä kupariesiintymä, mutta tutkimukset kaivostoiminnan aloittamisesta ovat vielä kesken. Alueelta voi löytyä myös muita esiintymiä. Niiden käyttöikä ja laajuus on mahdollista selvittää suhteellisen tarkasti, mutta yksityiskohtia ei tiedetä vielä tässä vaiheessa. Ilmastonmuutos ja sen käyttäytyminen on tästä vielä paljon epävarmempaa, ja Koillisväylä vielä vuosikymmenien päässä reittiliikenteestä. Tähän liittyy vielä maanomistuskiistoja pohjoisista merialueista alueen maiden kesken. Näiden kiistojen ratkaiseminen on vähintään vuosien mittainen prosessi.

Oletuksiin voidaan vielä lisätä kansalais- ja ympäristöjärjestöjen sekä saamelaisyhteisön reagoinnit rakennustöihin. Norjassa saamelaiskäräjät ovat vastustaneet voimakkaasti alueelle pyrkiviä ulkomaisia kaivosyhtiöitä, ja on odotettavissa, että myös Suomessa eriäviä mielipiteitä ilmaantuu. Niin kauan kuin kattavat sosioekonomiset selvitykset

rakennustöiden vaikutuksista puuttuvat, on projektin johdon mahdotonta vastata näihin reagoiteihin uskottavalla tavalla.

2. Aikaansaannosten toimeenpano

Jäämeren käytävän toimintasuunnitelmassa on mukana Jäämeren käytävän hanke-ehdotusten toteutussuunnitelma, jossa esitellään hankkeen nimi, alustavat kulut, aikataulu, toteutussuunnitelma ja vastuutaho. Hankkeita on seitsemän, joiden aikataulu näkyy suluissa: 4-tien parannushanke (2015-20), Älykäs tiehanke (2009-11), sosioekonominen selvitys Pohjois-Lapin rautatiestä (2010-11), lentorahti- ja henkilöliikenteen kehittäminen Pohjois-Lapin alueella (2009-11), tieverkoston palvelurakenteet (2010-12), tielainsäädännön kehittämishanke Pohjois-Kalotin alueella (2009-10) ja Jäämeren käytävän viestintä ja markkinointi (2010-12). Näiden hankkeiden toteutuksen toimeenpanon tarkistus tulisi suorittaa haastatteluin, joita tähän arviointiin ei kuulu. Hankkeista suurimman osan tulisi olla päättynyt vuoteen 2012 mennessä, joten nyt olisi hyvä aika suorittaa arviointikysely toimeenpanon onnistumisesta. Tästä lisää arvioinnin lopussa löydettävistä suosituksista.

3. Relevanssi

Relevanssin eli tarkoituksenmukaisuuden kriteerillä verrataan ohjelman asetettuja tavoitteita sen varsinaisiin tarpeisiin. Tarpeita on tarkasteltava kriittisesti ja erityisesti erottaa ne haluista, jotka saattavat liittyä eri toimijoiden omiin intresseihin, ei hankkeen silmin katsottuna yhteiseen hyvään. KOKO-hankkeen, jonka puitteissa Jäämeren käytävää kehitetään, tavoite on alueiden kilpailukyvyn parantaminen. Painotus tässä on elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa sekä asuinympäristön ja toimintaympäristön kehityksessä. Ottaen huomioon tässä kyseessä olevan alueen, Pohjois-Lapin, on tavoite elinkeinoelämän ja alueen elinvoimaisuuden säilyttämisen kannalta perustellusti relevantti. Tätä väitettä tukee vahvasti Suomen valtioneuvoston kanslian julkaisema ”Finland’s Strategy for the Arctic Region” (2010) –julkaisu. Julkaisu on osa Suomen Euroopan unionin aluepolitiikkaa koskevaa strategiaa, jossa arktinen alue nähdään yhtenä Suomen tulevaisuuden elinkeinoelämän vetureista. Julkaisun tavoitteet ovat linjassa KOKO-hankkeen tavoitteiden kanssa, vaikkakin sen tavoitteet käsittävät laajemman pinnan, mikä on ymmärrettävää verrattaessa valtioneuvoston ja KOKO-hankkeen resursseja. Julkaisu asettaa Suomen arktisen alueen tavoitteeksi muun muassa

kansainvälisen huomion vetämisen arktiselle alueelle, jotta arktisen alueen mahdollisuudet ja riskit tulisivat paremmin kaikkien alueen toimijoiden tietoisuuteen. Tähän kuuluvat erityisesti ympäristöasiat, joita KOKO-hanke ei kuitenkaan maininnut tavoitteissaan.

KOKO-hankkeen loppuraportin tavoitteet ovat hyvin asetettuja suhteessa alueen tarpeisiin. Alueen erityisen luonteen (esimerkiksi Lapin luonto ja kulttuuri) huomioon ottaen, loppuraportti olisi kuitenkin voinut jollain tapaa käsitellä ympäristökysymystä.

4. Pysyvyys

Pysyvyyttä tarkastellaan seuraamalla ohjelman vaikutuksia ja niiden pitkäikäisyyttä. Ennen pysyvyyden varsinaista arviointia on otettava huomioon se seikka, että toteutuessaan Jäämeren käytävän vaikutukset ulottuisivat monien vuosisatojen päähän. Tämä asettaa pysyvyyden kriteerille tiukat vaatimukset, sillä jotta näin laaja ja kauaskantoinen projekti onnistuu, on sen suunnitelman, vaikka alustavankin, oltava monet näkökulmat huomioonottava. Tämä nostaa myös kyseessä olevan väliarvioinnin tarpeen relevanssia entisestään. Toinen huomioonotettava seikka on epävarmuus. Projektin kohdalla on olemassa tekijöitä, jotka eivät ole ennakoitavissa tarkasti, mutta jotka on otettu huomioon loppuraportteja, toimintasuunnitelmaa ja esiselvitystä laadittaessa. Suurin näistä tekijöistä on ilmasto ja sen odotettavissa olevat muutokset. Ilmaston lämpenemistä on ennustettu kauan ja monesta lähteestä käsin, mutta sen ilmeneminen, sen kaava ja aikataulu eivät ole millään tavalla varmoja. Tästä syystä pysyvyyteen on suhtauduttava joka dokumentin kohdalla kriittisesti.

Toimintasuunnitelman visio kuuluu seuraavasti: ”Jäämeren käytävä on EU:n tärkein yhteys pohjoiseen vuoteen 2020 mennessä”. Tässä toimintaspektriä on annettu yli kymmenen vuotta eteenpäin, sillä toimintasuunnitelma lanseerattiin vuonna 2009. Esiselvitys taas kattaa seuraavan aikataulun: rata Rovaniemeltä Sodankylään vuoteen 2020 mennessä ja edelleen Sodankylästä Kirkkoniemelle vuoteen 2030 mennessä. Selvityksessä ennakoitaan siis alueen kehitystä monella eri saralla noin 20 vuotta eteenpäin, mikä ei ole helppo tehtävä millään alalla. Tämä aikataulu on esityksessä hyvin perusteltu kaivostoiminnan ja metsäteollisuuden kuljetusten kasvulla. Selvityksessä todetaan kuitenkin, että ” riittävä kuljetustarve on siis olemassa, jos

käynnistyvät, suunnitteilla olevat ja potentiaaliset muut kaivokset valitsevat rautatiekuljetukset pääkuljetusmuodokseen.” Pysyvyys selvityksessä esitettyihin tietoihin on siis ehdollinen muille seikoille, jotka eivät johdu selvityksen tekijöistä tai sen tilaajasta.

Kyseessä olevan kriteeri kohdalla on useita kysymysmerkkejä, jotka ovat tässä vaiheessa avoimia. Tästä syystä selvitystyötä on jatkettava, niin arviointien kuin kvantitatiivisten tutkimusten muodossa.

5. Hyödyllisyys

Hyödyllisyys ei ole yksinkertainen arviointikriteeri. Sen avulla mitataan tehdyn toiminnan hyötyastetta koko yhteiskunnalle, minkä mahdollisuutta on yleisesti ottaen hyvä kritisoida. Mutta kriteerin valinta on kuitenkin tämän projektin osalta hyvin perusteltu, sillä kyseessä on niin laajasti yhteiskuntaan vaikuttava hanke, että on syytä tarkastella hyödyllisyyden eri näkökulmia. Hyödyllisyys on vahvasti arvolatautunut käsite, joka edellyttää arvioijalta objektiivisuutta, niin suhteessa omiin arvoihinsa kuin kyseessä olevan projektin arvoihin. Tämän onnistumiseksi esitellään mahdollisimman puolueettomasti ne seikat, joita Suomessa pidetään tällä hetkellä yhteiskunnassa merkittävimpinä haasteina ja verrataan dokumentteja näihin. Resurssit ja työn laajuus asettavat haasteiden asetuksille rajansa, joten tässä kohtaa merkityksellisintä on esitellä kolme eniten suomalaisessa yhteiskunnassa priorisoitua asiakokonaisuutta. Nämä ovat summittaisessa järjestyksessä työttömyys, terveydenhuolto ja eriarvoisuus, joiden valinta perustellaan seuraavissa kappaleissa.

Ensinnäkin, työttömyys on ilmiö, joka suoraan koskettaa niin yksilöä kuin yhteiskuntaa. Valtiovarainministeriön suhdannekatsauksessa vuodelle 2012 todettiin seuraavasti: ”Ensi vuonna työttömyys kääntyy lievään nousuun. Työvoiman kysynnän laskiessa työttömyysaste nousee 8,1 prosenttiin. Väestörakenteen muutos näkyy erityisesti siinä, että työllisten määrän laskusta huolimatta työllisyysaste ei heikkene vuonna 2012.” Vuodelta 2010 oleva eurobarometritutkimus taas listasi suomalaisten ihmisten suurimmat huolenaiheet, joista selvä ykkönen oli työttömyys ja toisena tuli terveydenhuollon tila. Barometrissä haastateltiin yli tuhatta suomalaista.

Toisena yhteiskunnallisena huolenaiheena ja haasteena Suomessa pidetään terveydenhuollon tilaa. Tämä on työttömyyden tavoin asia, joka koskettaa jokaista henkilökohtaisesti, mutta on samalla suuresti yhteiskuntaan vaikuttava tekijä. Seuraava lainaus on myös valtiovarainministeriön suhdannekatsauksesta vuodelta 2012, ja siinä todetaan Suomen julkisesta taloudesta: ”Julkisen talouden alijäämä syvenee -1,4 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2012. Velkasuhde nousee runsaan prosenttiyksikön pelkästään siitä syystä, että BKT:n arvo on runsas 4 mrd. euroa alhaisempi kuin mitä aiemmin arvioitiin.” Tämä tuottaa haasteita muun muassa julkiselle terveydenhuollolle, jonka varassa on miljoonia suomalaisia.

Eriarvoisuus valittiin kolmanneksi haasteeksi, sillä se on laaja termi, jolla voidaan tarkoittaa taloudellista, sosiaalista, kulttuurista, terveydellistä jne. eriarvoisuutta. Juho Saaren artikkelissa (2011) käsitellään eriarvoisuutta kasvun ja työllisyyden näkökulmasta. Kirjoittaja esittää yhteiskunnallisesti arvostetussa julkaisussa että, ”tasapainoisen yhteiskunnallisen kehityksen ja sosiaalisen kestävyuden takaamiseksi Suomessa on yhteiskuntapoliittista kysyntää yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämiseen keskittyvälle politiikka- ja tutkimusohjelmalle.”

Alueellinen kilpailukyky pitää alueen elinkeinoelämän virkeänä. Erityisesti pohjoisilla alueilla tämä on sen väestön kannalta tärkeää, jotta töitä riittäisi ja näin asuminen alueella mahdollistuisi. Työttömyyden laskemisen kannalta voidaan siis todeta, että alueellinen kilpailukyky ja sen säilyttäminen muun muassa Jäämeren käytävän toteutuksella on raporttien laskelmien perusteella hyödyllistä. Esiselvityksessä todetaan seuraavaa: ”Jäämeren radan ensivaihe alentaisi kaivosten avaamisen kynnystä ja voisi pidentää niiden toiminta-aikaa. --- Jäämeren rata parantaisi matkailukohteiden saavutettavuutta ja niiden taloudellisia toimintaedellytyksiä.” Ja edelleen: ”Kokonaisuutena Jäämeren radan rakentaminen loisi maanrakennusalan töitä Suomen ja Norjan puolen osuudet huomioon otettuna linjausvaihtoehdoista riippumatta välittömästi vähintään 8900 henkilötyövuoden ja enintään 13100 henkilötyövuoden verran. Välilliset vaikutukset mukaan luettuna hankkeen työllistävyys olisi yhteensä vähintään 15500 henkilötyövuotta ja enintään 23000 henkilötyövuotta. Työllistävyyden paikallinen merkitys olisi suuri.”

Loppuraportin mukaan tavoitteena on myös asuinympäristön ja yritysten toimintaympäristön kehittäminen, mikä on myös hyödyllinen tekijä työttömyyden hoitamisessa, sillä ympäristö vaikuttaa alueen houkuttavuuteen. Tässä kohtaa on kuitenkin huomioitava, että ympäristöön vaikuttaa muutkin kuin elinkeinolliset ratkaisut, eli niin ympäristö- kuin kulttuuritekijät.

Terveystenhoito on osa sitä pakettia, joka rakentaa toimivan alueen, jossa pystyvät elämään ihmiset ja näin ollen elinkeinot. Terveys on ihmiselle perusarvo, ja terveydenhoito ja sen järjestäminen on tekijä, jota jokainen tarvitsee omalla elinalueellaan ja jonka toimivuus on hyödyllistä myös yritys- ja elinkeinoelämälle. Asia etenee myös toisin päin: jos alueella on virkeä elinkeinoelämä, se houkuttelee paikalle ihmisiä, joka mahdollistaa terveydenhuollon parantamisen taloudellisesti, laadullisesti ja määrällisesti. Yritykset tuottavat palveluita, maksavat veroja ja julkinen hallinto pystyy parantamaan tarjontaansa. KOKO-raportti luottaa siihen, että Jäämeren käytävän toteutus toisi alueelle taloudellista etua, ja terveydenhuollon näkökulmasta tämä on hyödyllistä.

Eriarvoisuuden arviointi hyödyllisyyden parantamisen kannalta ei ole niin yksioikoinen kuin kaksi edellistä yhteiskunnallista haastetta. Ensinnäkin, sen monimuotoisuus käsitteenä tekee siitä vaikeasti käsiteltävän ja toiseksi, tulevaisuutta on vaikea ennakoita, sillä varsinaisia Jäämeren käytävän rakennustöitä ei ole aloitettu. Raportin toimenpiteet saattavat aiheuttaa niin taloudellista kuin kulttuuristakin eriarvoisuutta, joten sen hyödyllisyys tässä suhteessa on syytä kyseenalaistaa. Taloudellinen eriarvoisuus on nähtävissä sen kautta, kenelle Jäämeren käytävän toteutuksesta saatava hyöty jakautuu. Jakautuuko se tasaisesti kaikille, vai vain tietyille tahoille, joista osa saattaa sijaita kaukana Suomen rajojen ulkopuolella? Saavatko alueen ihmiset itse taloudellista hyötyä siitä, että valjastavat kotiseutunsa teollisuuden ja talouden käyttöön?

Kulttuurinen eriarvoisuus liittyy taas alueen alkuperäisasukkaisiin ja heidän oikeuksiinsa. Alueellinen kilpailukyky parantaa elinoloja, mutta millä kustannuksella? Pystytäänkö se toteuttamaan myös sellaisin keinoin, etteivät ne loukkaa saamelaisväestön kulttuurihistoriallisesti merkittäviä alueita? Molempia näitä

eriarvoisuuden kysymyksiä on vaikea ennakoida, joten ne on pidettävä huomion alla koko kehitystyön ajan.

6. Kokonaisvaikuttavuus

Kokonaisvaikuttavuus on iso käsite arvioitavaksi, erityisesti arviointitiimin koostuessa yhdestä henkilöstä. Kokonaisuuden arviointi on haastavaa myös siitä syystä, että kyseisen hankkeen toteutus on kesken. Kokonaisvaikuttavuuden arviointi on kuitenkin mielekästä ennakoinnin näkökulmasta, sillä erityisesti näin suuressa hankkeessa proaktiivinen ote on välttämätön. Arvioinnissa pyritäänkin ennakoimaan dokumenttien perusteella, mitä kokonaisuuden osalta on odotettavissa Jäämeren käytävän kehityksen lähitulevaisuudessa.

KOKO-raportissa onnistumisiin laskettiin ainoastaan Jäämeren käytävän toteutus, muun toteutuksen jäädessä huonommaksi. Kokonaisvaikuttavuuteen vaikutti myös raportissa mainittu ohjausryhmän toiminnan vähyys. Syyksi arveltiin olevan kyllästyminen käsiteltäviin asioihin, sillä samat asiat tulivat esille muissa yhteyksissä ja samat ihmiset olivat niitä aina käsittelemässä, vaikkakin arena vaihtui. Tämän lisäksi kaikki eivät raportin mukaan välttämättä kokeneet Jäämeren käytävää oman taustansa ja osaamisen kautta kiinnostavaksi. Vuoden 2011 ohjausryhmän kokoonpanon kokemusten perusteella harkitaan, tulisiko sen henkilösäilytystä muuttaa jatkossa enemmän ulkopuolisista asiantuntijoista koostuvaksi. Arvioinnin näkökulmasta tämä vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta ja hyvältä idealta, kunhan ohjausryhmään jää myös ”sisäpiirin” osaamista.

Sekä toimintasuunnitelma, että esiselvitys ovat ottaneet saman vahvasti Jäämeren käytävän rakentamista kannustavan linjan. Kumpikaan niistä ei esitä vastustavia tai edes kritisoivia kommentteja väylän tarpeesta tai tarkoituksenmukaisuudesta. Niiden kokonaisvaikuttavuus pyrkii vahvasti puoltamaan hanketta, mutta samalla ulkopuoliselle herää kysymys, onko kaikkien intressit otettu huomioon (kansalaiset, ympäristö).

Toimintasuunnitelma tuntuu hieman jääneen kokonaisvaikuttavuudessa esiselvityksen varjoon. Haastatteleamalla alueen toimijoita olisi mahdollista saada selville

toimintasuunnitelmaan kuuluvan toteutussuunnitelman onnistumisen, eli onko tavoitteisiin listatut toimenpiteet todella tehty ja mitkä ovat niiden vaikutuksen. Tämä olisi kokonaisvaikuttavuuden kannalta hedelmällisin toimenpide, mutta tämän arvioinnin perustuessa vain dokumentoituun aineistoon, ei tätä puolta pystytä selvittämään muutoin kuin suositelluilla haastattelututkimuksilla.

7. Toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus

Toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus tarkastelee tarkoituksenmukaisuutta koko hankeprosessissa ja vertaa toimeenpanon tavoitteita itse toimintaan. Tätä kriteeriä muokataan hieman tässä arvioinnissa, sillä toimeenpanoa ei ole vielä niin laaja-alaisesti tehty, että sitä olisi mielekästä arvioida. Tämän kriteerin arviointi keskittyy arvioimaan dokumenttien tarpeellisuutta hankkeelle ja samalla arvioimaan koko hankkeen mielekkyyttä dokumenttien valossa, sillä muissa kriteereissä tätä ei ole vielä käyty läpi. On selvää, että dokumenttien julkaisu ja selvitystyön tekeminen on erittäin välttämätöntä. Arvioijan mielestä on tarpeellista vielä jatkaa selvitystyötä laajemmassa mittakaavassa.

Jäämeren käytävä, tarvitsemmeko sitä?

KOKO-raportin mukaan Jäämeren käytävän kehityksen toteutus onnistui hyvin. Hankkeessa käytettiin myös Barents-asiamiehen ostopalveluita, jonka kautta muun muassa avustettiin yrityksiä Venäjän yhteistyössä, ja tuloksia saavutettiin erityisesti puutavarakaupassa. Norjan vientikonsultin ostopalvelut olivat myös osa hankkeen toteutusta, mutta tässä toiminta ei päässyt kunnolla vauhtiin johtuen vientikonsultin muista kiireistä. Sopimustakaan ei näin ollen jatkettu.

Nämä toimenpiteet osoittavat, että dokumentin perusteella tarkoituksenmukaisuus Jäämeren käytävälle on hyvä ja tulevaisuus näyttää kehityksen kannalta positiiviselta. Kehityksen jatkaminen on perusteltu päätös, ja arvioija puoltaa kehityksen jatkamista KOKO-dokumentin piirissä niillä reunaehdoilla, jotka esitellään suosituksissa ja jatkokysymyksissä.

Toimintasuunnitelman lopussa on pitkäkö lista suositelluista jatkotoimenpiteistä. Nämä ovat myös kirjattu toteutussuunnitelmaan, jossa jokaiselle jatkotoimenpiteelle on annettu oma aikataulu, toteuttava taho ja toimenpiteen sisältö. Toteutussuunnitelma on toimintasuunnitelmasta erillinen paperi, mutta saman konsulttiyhtiön muotoilema. Suositellut jatkotoimenpiteet ovat:

- Miniklusterin perustaminen, joka vastaa kolmen hankekokonaisuuden perustamisesta. Miniklusterille tulee myös perustaa selkeä hallinto ja johto.
- Edunvalvonta EU:n ja LVM:n suuntaan.
- Jäämeren käytävän viestintä ja markkinointi.
- Uusiutuva energia ja sen hankkeiden eteenpäin vienti
- Barentsin alueen miljardihankkeisiin mukaan pääseminen
- Logistiikkakeskuksen perustaminen moderneine tukipalveluineen, johon kuuluu muun muassa varastointi, varastoautomaatiojärjestelmät ja huolintapalvelut.
- 4-tien parantaminen.
- Sosio-ekonominen selvitys Pohjois-Lapin rautatiestä.
- Yhteistyö Barentsin kaareen kuuluvien Perämerenkaaren, Murmanskin käytävän ja Ouka-vyöhykkeen kanssa.
- EU-ohjelmat lähialueyhteistyöhön.

Jatkotoimenpiteiden perusteella Jäämeren käytävän kehitys on tarkoituksenmukaista. On hyödyllistä, että niistä suurin osa ei palvele ainoastaan käytävää, vaan myös koko aluetta muillakin tavoin, kuten esimerkiksi uusiutuvan energian hankkeet (tuulipuisto). Yhteistyön kehittämisen kautta on myös mahdollista saada aikaan muita välillisiä vaikutuksia ja projekteja, joiden avulla voidaan parantaa alueen elävyyttä. Toimintasuunnitelma on perusteltu arvio, ja toimii hyvin kehittämistyössä, mutta se herättää myös paljon jatkokysymyksiä, mikä on myös osaltaan dokumentin tarkoitus. Esiselvitys on yksi toimintasuunnitelman toteutuneista jatkotoimenpiteistä. Selvityksessä esitellään Jäämeren radan lähtökohdat, suunnittelualue (alueen logistinen asema, väestö ja työpaikat, elinkeinot, ympäristö, kaavoitus ja maankäyttö, liikenne- ja kuljetuskäytävät, sekä liikennejärjestelmä), Jäämeren radan linjausvaihtoehdot ja rakentamiskustannukset, Jäämeren rautatien kuljetuspotentiaalit sekä Jäämeren radan

vaikutukset. Näiden lisäksi selvityksen laatija on muotoillut johtopäätökset ja jatkotoimenpiteet. Esitykset jatkotoimenpiteiksi ovat:

- Aktiivisen vaikuttamisen ja markkinoinnin jatkaminen, jossa tavoitteena on muun muassa ratahankkeen saaminen mukaan kansallisiin ja kansainvälisiin liikennepoliittisiin ohjelmiin sekä valtioiden välisen yhteistyön edistäminen ratahankkeen osalta.
- Radan tarveselvityksen toteuttaminen, jonka tulosten pohjalta päätetään jatkosuunnittelusta: kuljetuspotentiaalien ja –tarpeiden tarkempi inventointi ja vaikutusten arviointi, tarkemman ratalinjauksen määrittely, Norjan yhteysvaihtoehtojen tarkempi tutkinta sekä tulevien kehitysskenaarioiden ja radan toteutettavuuden arviointi.

Arvioinnin kannalta jatkotoimenpiteet ja Jäämeren käytävän kehitys näyttävät olevan vankalla pohjalla, mutta kritisoitavaa jää jatkotoimenpiteiden laajuuteen. Paperissa mainitaan ympäristön kohdalla, että jatkoselvitystä tältä osin tarvitaan, mutta tätä ei ole kirjattu jatkotoimenpiteisiin. Ympäristökysymysten tarkempi arviointi liitettiin yhteen eri linjausvaihtoehtojen määrittelyn kanssa, mikä on loogista, mutta arvioija olisi kaivannut sen selkeää ulosantia myös jatkotoimenpiteisiin. Samaten kansalaisnäkökulman puuttuminen toimenpiteistä jää huomiota herättävän avoimeksi kysymykseksi. Tämän aspektin selvittäminen onnistuisi myös helpoiten haastatteluiden perusteella, sillä pelkästä dokumenttiaineistosta on vaikea selvittää, miten asia nähdään Pohjois-Lapin kuntayhtymässä, joka on ensi kädessä vastuussa kuntalaisten edusta.

V Johtopäätökset hankkeen perusoletuksista

Jäämeren käytävä-hanke perustuu Sisäasiainministeriön vuonna 2007 kehittämän aluekehittämisen välineen käytölle. Tämä väline on kehittämisvyöhyke, ”jolla pyritään ohjaamaan kasvu ja kehitys alueellisille vyöhykkeille, jotka vahvistavat vyöhykkeen toimijoita ja jotka estävät vyöhykkeen keskusten ja syrjäseutujen kehityksen jyrkän eriytymisen.” (Jäämeren käytävä, toimintasuunnitelma). Kehittämisvyöhyke ylittää muut hallinnolliset ja alueelliset rajat, ja perustuu alueen kehittämisen ehdoille. Kehittämisvyöhyke ottaa taloudellisten näkökulmien lisäksi huomioon sosiaaliset ja ympäristölliset näkökulmat. Sisäasiainministeriön mukaan kehittämisvyöhyke on yksi

keskeisimmistä aluekehityksen välineistä 2000-luvun Suomessa. Sisäasiainministeriön tutkimuksen (22/2007) mukaan kehittämisvyöhykkeitä on Suomessa yhteensä yhdeksän, joista yksi on Jäämeren käytävä.

Toimintasuunnitelman mukaan Jäämeren käytävän vahvuus on sen strateginen sijainti lähellä Kuolan niemimaata sekä EU:n TEN-tieverkostoa. Tämä mahdollistaa pääsyn Baretsin alueen miljardihankkeille (Goljatin ja Shtokmanin öljy- ja kaasukentät), Lapin kaivosteollisuuden kasvaville markkinoille sekä vaikuttaisi positiivisesti alueen työllisyyteen.

Kehittämisvyöhyke ja sen luonne hallinnolliset rajat ylittävänä ja ei-lainsäädettynä instituutioon on hyvä väline kehittää erityisesti niitä alueita, joissa paikallinen todellisuus eroaa paljon muun Suomen realiteeteista. Hallinnon hajautus ja korkean hierarkian alasajo on hyödyllistä erityisesti aluepolitiikassa, jossa paikallisilla ratkaisuilla ja kansalaista lähellä tehdyissä päätöksissä on saavutettu hyviä tuloksia. On kuitenkin otettava huomioon, että nämä arvot toteutuvat myös käytännössä, eivätkä jää vain suunnitelmien tasolle. Jäämeren käytävän valmistelussa on ollut mukana niin alueen kuntien johtoa kuin yritysten edustajia, mutta kansalaisjärjestöt ja kotiyhdistysten päättäjät puuttuvat kokonaan toimintasuunnitelmassa mainituista työpajoista, joissa ideaa on kehitetty ja aihetta tehty tunnetuksi.

Vyöhykkeiden organisoinnissa todetaan olevan paljon eroavaisuuksia, sillä toiset niistä ovat organisaatiorakenteeltaan kehittyneempiä ja toiset perustuvat pelkkään edunvalvontaan ja markkinointiyhteistyöhön. Kehittämisvyöhykkeen todetaan olevan myös brändi ja alueiden kilpailutekijä. Kehittämisvyöhykkeen vetoavan imagon rakentamisessa Jäämeren käytävän kohdalla on onnistuttu, sillä alue on markkinoitu hyvin kansainvälisiä areenoita myöten. Luonnonrikkauksista ja matkailumahdollisuuksista on uutisoitu paljon jopa Pohjoismaiden ulkopuolella. Kehittämisvyöhyke käsitteenä on kuitenkin suhteellisen tuntematon valtaosalle suomalaisista, vaikkakin sen puitteissa tehdyt projektit ovat tuttuja (esimerkiksi Karjalankehityskäytävä, joka on Suomen kaupan ja matkailun tärkein valtavyöhyke Venäjälle). Voi olla kuitenkin strategisesti hyvä päätös pitää kehittämisvyöhykkeen käsite irti itse kehitystyöstä, sillä se samalla antaa alueelle negatiivisen leiman

kannattamattomana ja takapajuisena paikkana. Toimintasuunnitelmassa esitellään kaikki kehitysvyöhykkeet yleispiirteisesti, mikä tuo hyvää vertailupohjaa Jäämeren käytävän instituutiona.

Esiselvitystä on seurannut maaliskuussa julkaistu kakkososa, jonka mukaan käytävän rakentamiskustannukset ovat aiempaa korkeammat. Raportissa todetaan, että silti radan kehittäminen on taloudellisten reunaehtojen mukaan kannattavaa, jos ennakoitujen kuljetustarpeet pysyvät samana. Muista reunaehdoista käsiteltiin vaikutukset elinkeinoelämään, työllisyyteen ja ympäristöön. Elinkeinoelämää ja työllisyyttä projekti tukee vahvasti, mutta ensimmäisessä raportissa mainittuja ympäristöselvityksiä ei ole vielä tehty. Parhaana pidetään, että selvitykset tehdään yleissuunnitteluvaiheessa ja mahdollisen ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä. Raportissa mainitaan kuitenkin radan kulkevan läpi tärkeiden Natura-alueiden sekä luonnoltaan herkkien ympäristöjen. Radan sanotaan kuitenkin olevan ekologinen vaihtoehto, mitä tukee aiemmat selvitykset junaliikenteen ekologisuudesta verrattuna tieliikenteeseen. Rakentamisessa myös aiottaisiin käyttää jo valmiita maastouria ja teitä luonnonvahinkojen vähentämiseksi. Kakkososa siis jatkaa huolellista työtään tarkkojen tilastojen laadinnassa, mitä tulee kuljetuspotentiaaleihin ja hankkeen tekniseen puoleen. On kuitenkin yhä syytä tehdä sosioekonominen arviointi radasta. Kakkososassa mainittu yleissuunnitteluvaiheen ympäristöarviointi kuulostaa myös myöhäiseltä ajankohdalta näin merkittävän asian selvitykseen. Jo ennen varsinaista rakennuspäätöstä tulisi olla selvillä kaikki edut ja haitat, niin taloudelliset kuin sosiaalisetkin.

VI Suositukset ja jatkokeskustelut

1. Suunnitelma eri selvitysten tarpeesta. Seuraavat kaksi kohtaa ovat selvityksiä, joiden tarpeellisuus on kiistaton ja jopa lakisääteinen (YVA-selvitys). Suunnitelmaan eri selvitysten tarpeesta tulisi sisällyttää suunnitelmien prioriteetti, aikataulu ja arvioidut kustannukset.

2. Ympäristöselvitys. YVA-selvitys on lakisääteinen. ”Arviointiohjelmassa selvitetään mitä hankkeen toteuttamisvaihtoehtoja ja vaikutuksia suunnittelun aikana tullaan selvittämään. Kun arviointiohjelmassa esitetyt vaihtoehdot ja niiden vaikutukset on selvitetty, kootaan tieto arviointiselostukseen. YVA-menettelyssä arvioidaan ainakin seuraavat asiat:

- Visuaaliset eli maisemalliset vaikutukset
- Käyntiääni (meluohjearvot)
- Vaikutukset eläimiin, pääasiassa lintuihin
- Mahdolliset vaikutukset viestintäyhteyksiin (mm. teleliikenne, tutkasignaalit)
- Erilaiset maankäyttövaikutukset
- Turvallisuus (esim. irtoilevat jäät)
- Rakentamisen aikaiset vaikutukset
- Merelle rakennettaessa veden alaiset vaikutukset (mm. sameneminen, virtausten muutokset, vedenalainen melu, kaapeleiden sähkömagneettiset kentät)

Myös ihmisiin kohdistuvat vaikutukset (IVA) on arvioitava YVA-menettelyn aikana.”
(http://www.tuulivoimatieto.fi/YVA_selvitys)

Radan ja muun suunnitellun infrastruktuurin kehittäminen ja suunnitteleminen edellyttää vahvaa tietopohjaa alueen suojelukohteista ja rakentamisen *pitkäaikaisista* vaikutuksista ympäristöön ja ekologiseen dynamiikkaan. Selvitys on mittava, mitä helpottaisi yhteistyö alueen ympäristöjärjestöjen kanssa, esimerkiksi ympäristöministeriön koordinoimana.

2. Kansalaiskysely. Kansalaiskyselyn tulisi olla laajalta alalta kvantitatiivisena tutkimuksena tehty kysely, jossa kartoitettaisiin alueen asukkaiden mielipiteitä ja ajatuksia rakentamiseen ja elinkeinotoiminnan uusiin muotoihin. Kansalaiskysely voitaisiin suorittaa esimerkiksi satunnaisotantana.

3. Saamelaisväestön huomioonottaminen. Kansalaiskyselystä erillisenä olisi hyödyllistä tehdä selvitys, joka paneutuu saamelaisväestön asemaan, kulttuuriin ja elinkeinoihin kohdistuviin vaikutuksiin, jos rata rakennetaan.

4.. Haastattelututkimus suoritetuista toimeenpanoista. Toimintasuunnitelmaan kuului aikataulu, jossa jokaiselle eri hankkeelle oli annettu oma vastuutahonsa, budjettinsa ja aikataulunsa. Olisi hyödyllistä esimerkiksi haastatteluiden avulla arvioida, kuinka hyvin näiden hankkeiden toimeenpano on sujunut, sillä usean hankkeen kohdalla

toimeenpano-aika on jo kulunut umpeen. Samalla on hyvä tarkastaa budjetti ja sen riittävyys.

VIII ARVIOINNIN MUOTOITUVAN TEORIAN POHDINTAA

Jäämeren käytävä on kokonaisuudessaan todella laaja ja vaikuttava projekti. Se on iso kokonaisuus hallittavaksi, niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin kehityksessä. Tämä tuli haasteen muodossa esille myös esimerkkiarvioinnissa. Arvioinnin varsinaiset suositukset ja jatkokehitykset esiteltiin jo väliarviointiraportissa, ja tutkimuksen tieteellisissä johtopäätöksissä pohditaan enemmän Chenin oppien mukaan arvioijalle muodostunutta teoriaa ja realistisen arvioinnin kulkua liitteen 2. (”arvioinnissa huomioitavat seikat Logical Framework Approachin mukaan”) avulla.

Arviointiaineistoon tutustuminen vei pitkän ajan, sillä se edellytti laajaa tiedonkeruuta aiheen ympäriltä. Tämä oli hyvä lähtökohta teorian ja ymmärryksen muodostumiselle, sillä aihepiiri oli arvioijalla vieras, eikä hänelle ollut muodostunut projektista syvempiä käsityksiä aikaisemmin. Oli kuitenkin merkillepantavaa, kuinka omat arvot peilautuivat jatkuvasti aineistossa esitettävään informaatioon. Suhteellisen nopeasti teoria sai sisällön, joka pelkistetyssä muodossa säilyi arvioinnin loppuun saakka.

Arvioijan teoria perustuu sille ajatukselle, että Pohjois-Suomi on alueena haastava ja muuttotappiollinen, ja alueen päättäjät haluavat tämän tilanteen muuttuvan. Alueen viehätysvoima on ollut matkailijoiden tietoisuudessa jo pitkään, mutta pohjoisen muut elinkeinomahdollisuudet ovat olleet aikaisemmin pienimuotoisemmassa käytössä. Upeat maisemat ja ainutkertainen luonto ovat saaneet rinnalleen ennennäkemättömät teolliset rikkauudet. Teoriaan sisältyi myös hyvin nopeasti avoimet kysymykset koskien ympäristön huomioonottamista prosessissa. Arvioinnissa esitetyt jatkokehitykset ja suositukset käsittelevätkin suurimmaksi osaksi mittavien selvitysten tarvetta alueen ekologisen kehityksen taholta ja kansalaisten mielipiteen kysymisen muodossa. Liitteessä 2. esitetty arvioijan oma teoreettinen näkemys tukee hankkeen relevanssia ja tavoitteita, jotka kuitenkin tuntuvat vielä tässä vaiheessa olevan hyvin alkuvaiheessa ja lisää kehitystyötä tarvitaan paljon, tarkentamisen ja useiden selvitysten tekemisen avulla.

Liitteessä 2. peräänkuulutetaan myös mittareiden rakentamista. Numeraalisten mittarien rinnalle kaivataan myös aineettomia tekijöitä, kuten asumistyytyväisyyttä mittaavia kyselyitä. Nämä ovat työkaluja sen takaamiseen, ettei Lapin maisemaa muutettaisi liikaa infrastruktuuria muuttamalla.

Teoriaa tuntui olevan kuitenkin vaikeaa kehittää edelleen, sillä aihe ja projekti alkoivat tutustumisen jälkeen vaikuttaa kokoluokassa todella suurilta. Kokonaiskuvan muodostaminen aiheesta on tämän syyn perusteella yhdelle arvioijalla hyvin haasteellista, jo rajoitetun rationaalisuudenkin nimissä. Arvioija ei päässyt kaiken kehitystyöstä laaditun aineiston lähteelle, ja vaikka näin olisi tapahtunutkin, olisi se ollut liian iso tietomäärä yhdelle yksilölle arvioida. Kokonaiskuvaa ja arvioijan teoriaa on myös vaikeaa saada aikaan tilanteessa, joka elää koko ajan. Uusia selvityksiä tulee, ja vanhat menettävät merkityksensä nopeasti. Formatiivinen arviointi tarjoaakin parhaillaan oikeita suuntia, minne näiden uuden selvitysten tulisi projektia johdattaa.

Edellä mainitun vuoksi hankkeen kokonaisvaikuttavuuden arviointi oli haastava osa-alue, mutta kuten liitteessä 2. todetaan, pystyy jo tästä päättämään, ettei kokonaisvaikuttavuus ole vielä sillä tasolla, jolla sen pitäisi olla, jotta hanketta pystyttäisiin käytännössä käynnistämään. Tehdyt toimenpiteet tukevat hankkeen etenemistä, mutta tehty työ on enemmän alustava selvitys kuin valmis suunnitelma.

Arvioija kokosi liitteeseen 2. myös joitain muita huomionarvoisia asioita, joita hankkeen eteenpäin vieminen edellyttää. Näistä suurimmat ovat turvallisuuspolitiikan huomioonottaminen ja sivuvaikutus-analyysin tekeminen. Turvallisuuspolitiikka on keskeinen asia, sillä hankkeen eteenpäin vieminen sisältää paljon kiistanalaisia tekijöitä, esimerkiksi Venäjän ja heidän EU-suhteensa kehittymisen osalta. Myös Jäämeren alueen öljyhankkeiden kohtalo on iso kysymysmerkki, joka vaikuttaa hankkeeseen kuljetustarpeiden kysynnän muodossa.

Sivuvaikutus-analyysi on hyvin tarpeellinen tehtävä, sillä hankkeen arvioitu vaikutusaika ylittää jopa 100 vuoden. Tästä syystä tehtävä on myös hyvin vaikea, sillä

mitä pidemmälle tulevaisuuteen yritetään nähdä, sitä haastavampaa se on. Tähän tarvitaan paljon resursseja ja paikallista osaamista.

Vaikka arvioijan teorian muodostumisessa oli omat hankaluutensa, on se silti aina läsnä oleva ja aina jollain syvyytasolla tapahtuva prosessi arvioinnissa. Arvioinnin onnistumiseen vaikuttaa, kuinka syvä arvioijan ymmärrys on tulkittavasta kohteesta. Tähän vaikuttaa eniten arvioijan oma responsiivisuus ja arvomaailma verrattuna kyseessä olevaan hankkeeseen verrattuna. Aiemmin jo painotettiin puolueettomuuden tärkeyttä, mutta itselle on myös myönnettävä velvollisuus ja vastuu kuunnella omia periaatteitaan ja samalla peilata niitä yhteiskunnassa sillä hetkellä vallitseviin normeihin. Usein arvioija valitaan kyseiseen projektiin juuri oman osaamis- ja arvotaustansa vuoksi, ja tämä tuo vaikuttamisen mahdollisuuden lisäksi myös oman vastuunsa. Arvioijalla on mahdollisuus oppia yhteiskunnasta ja itsestään, ja samalla mahdollisuus kehittää näitä omien lasiensa läpi katsottuna oikeaan suuntaan. Tämä luo ison vastuun. Arviointi hallinnon kehitystyökaluna on ratkaisevan tärkeä, ja arvioijan asema kaikkein keskeisin. Tutkimus paljasti tähän liittyen sen, ettei arvioijalta vaadittava koulutus vielä takaa mitään, vaikka tuo tietysti uskottavuuden ja muodollisen osaamisen. Tätäkin tärkeämpää on arvioijan henkilökohtaiset ominaisuudet ja hänen henkinen valmius kehittää itseään, eikä rikkaasta elämänkokemuksestakaan ole haittaa. Arvioijan on oltava kiinnostunut ilmiöstä, jota hän tutkii, sillä ilman aitoa uteliaisuutta, ei uusia ja onnistuneita innovaatioita kehity.

Arvioinnin tekeminen oli pitkä, mutta todella palkitseva prosessi. Kokemukseksi jäi, ettei arviointi ole ikinä valmis, sillä niin kauan kuin on liikettä, on kehittämisen mahdollisuus. Tällöin myös tulkinnan lopettaminen oikealla hetkellä on taito, joka voi olla todella tarpeellinen. Sillä seuraavia haasteita arvioijalle riittää. Julkisen hallinnon ja arvioinnin tradition yhteinen tie on vasta alussa.

LÄHDELUETTELO

- Anttila, Pirkko 2007. Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö. Hamina: AKATIIMI Oy.
- Catanzaro, M. ja Woods, N. 1988. Nursing research: theory and practise. St.Louis, MO: Mosby.
- Chen, Huey-Tsyh 1990. Theory-driven Evaluations. California: SAGE Publications Inc.
- Clarke, Alan 1999. Evaluation Research. An Introduction to Principles, Methods and Practice. Iso-Britannia: SAGE Publications Ltd.
- Fischer, Frank 2005. Evaluating public policy. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S. 1989. Fourth Generation Evaluation. Kalifornia: SAGE publications Ltd.
- Harisalo, Risto, Keski-Petäjä, Timo & Talkkari, Antti 2003. Otin kynän kynsihini: Ohjeita tutkimuksen tekijöille. Tampere: Juvenes print.
- Heininen, Lassi 1999. Euroopan Pohjoinen 1990-luvulla. Moniulotteisten ja ristiriitaisten intressien alue. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.
- Heininen, L., Käkönen, J., Nokkala, A. & Tennberg, M. 2000. Avaamaton mahdollisuus, Pohjoisen ulottuvuuden näköaloja. Helsinki: Like.
- Kuhn, T. 1970. The Structure of Scientific Revolutions. Chicago: University of Chicago Press.
- Myllylä, Yrjö 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen 43/2010. Arktinen ja Itämeren kasvualue Suomen intressien polttopisteessä. Edita Publishing Oy.
- Patton, Michael 1986. Utilization-Focused Evaluation, 2.painos. Kalifornia: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick 1997. Realistic Evaluation. Iso-Britannia: SAGE Publications Ltd.
- Rossi, P., Freeman, H. & Lipsey, M. 1999. Evaluation, A Systematic Approach, 6. painos. Kalifornia: SAGE Publications Inc.

Scriven, Michael 1967. "The Methodology of Evaluation", teoksessa R.W. Tyler, R.M. Gagne, M. Scriven (ed.) *Perspectives of Curriculum Evaluation*. Chicago: Rand McNally.

Simon, Herbert 1997. *Administrative Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Free Press.

Simons, Helen 2004. Utilizing Evaluation Evidence to Enhance Professional Practice. *Evaluation* 4 (10).

Smith, Laurence C. 2011. *The New North, The World in 2050*. Iso-Britannia: Profile Books Ltd.

Virtanen, Petri 2007. *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Artikkelit

Kyngäs H. ja Vanhanen L. 1999. Sisällön analyysi. *Hoitotiede-lehti*, Vol.4, no 1/99. (3-12).

Pakarinen, Terttu 2008. Realistinen arviointi ja organisaatiotutkimus – näkymätön näkyväksi? *Hallinnon Tutkimus* 4/2008.

Saari, J. 2011. Eriarvoisuus kasvun ja työllisyyden Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 76:1/2011.

Tiikkala, A., Seikkula-Leino, J., Ruskovaara, E., Hytinkoski, P. & Troberg, E. 2011. "[Yrittäjyyskasvatuksen arvioinnin kehittäminen](#)" Teoksessa: Heinonen, J., Hytti, U. & Tiikkala, A. (toim) 2011. *Yrittäjämäinen oppiminen: tavoitteita, toimintaa ja tuloksia*. Turun yliopisto, Turun kauppakorkeakoulu & Kasvatustieteiden tiedekunta. Uniprint, Turku, s. 238-261.

Vataja, Katri 2005. Arvioijan monet roolit ja mahdollisuudet arviointiprosessin hyödyntämisessä. *Hallinnon Tutkimus* 24 (2005) : 3 s. 123-130. Tampere: Hallinnon Tutkimuksen Seura.

Af Ursin, K., Pekkola E., Tapaninen S. 2011. Konsultoivan otteen käyttö kehittävässä arvioinnissa. *Hallinnon tutkimus* 4/2011.

Lehtiartikkelit

Dagens Näringsliv 29.9.2011. "Jernbanen sinker gruveboom" 18-19.

Elektroniset artikkelit

Huhtala, K. 2003. Ontologioiden kehittäminen julkishallintoon. Saatavilla: <http://users.jyu.fi/~airi/opinnaytteet/Huhtanen.pdf> [käytetty 19. tammikuuta 2012].

Rieger, O. 2007. Key principles in assessing repository models. *D-Lib Magazine* 13, 7/8. Saatavilla: <http://www.dlib.org/dlib/july07/rieger/07rieger.html> [käytetty 12. marraskuuta 2011].

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L2_3_2_3.html [käytetty 19. tammikuuta 2012].

Internet-sivut

www.artcticcorridor.fi

http://needsassessment.missouri.edu/islt_9474_course.php

<http://www.sosiaaliportti.fi/Page/1dab7807-552e-4c81-bdcb-05a225cc230f.aspx>

http://www.tuulivoimatieto.fi/YVA_selvitys

<http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=109408>

Asiakirjat, kokospöytäkirjat ja raportit

Esiselvitys Jäämeren rautatie Rovaniemi-Kirkkonie mi 2010. Insinööritoimisto Liidea Oy.

Eurobarometri 74, syksy 2010. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_fi_fi_nat.pdf [käytetty 27. helmikuuta 2012].

Jäämeren käytävä, toimintasuunnitelma 2009. Aaltonen Consulting Oy.

Maaseutu-Amo Pohjois-Lappi 2009. Loppuraportti. Fimos-koodi 115795, päätös nro 3147.

Pohjois-Lapin KOKO-hanke 2010. Loppuraportti 1.1.2010-31.3.2011.

Suomen valtioneuvoston kanslian julkaisu (8/2010). Finland's Strategy for the Arctic Region.

Suomen valtiovarainministeriön suhdannekatsaus 2/2011. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20111220Suhdan/name.jsp [käytetty 27. helmikuuta 2012].

LIITTEET

Liite 1. Ideapaperi pro gradu –tutkielmasta, joka on muotoiltu Pohjois-Lapin kuntayhtymän Timo Lohen kanssa. (Liitteenä väliarviointiraportissa)

PROSESSARVIOINTI JÄÄMEREN KÄYTÄVÄN KEHITYSTYÖSTÄ

Tutkimuskysymys:

- Arviointi perustetaan viiden kysymyksen varaan (Virtanen, 2007):

1. Milloin arviointia tehdään?

- Tässä tapauksessa arvioinnin kohteena olevan toiminnan aikana, ex nunc.

2. Missä arviointia pitää tehdä ja miten arviointi kannattaa kohdistaa?

- Millaista aineistoa kerään ja kenen mielipiteistä ollaan kiinnostuneita? Aineisto tulee Pohjois-Lapin kuntayhtymältä (?), ja siitä kehittyvä arviointikysymysten yksilöinti tehdään asianomaisten henkilöiden kanssa eli potentiaalisten tiedonhyödyntäjien kanssa (Timo Lohi, Janne Seurujärvi, Risto Harisalo...). Mitä asianomaiset haluavat erityisesti tutkia?

3. Kenelle arviointia tehdään?

- Pro gradu -työnä, mutta käytännön tarpeeseen Pohjois-Lapin kuntayhtymälle

4. Mitä täsmälleen ollaan arvioimassa?

- Ehdotus: Ensinnäkin, vaikuttaako hankkeen toteutussuunnitelma tarkoituksenmukaiselta? Toiseksi, mikä on hankkeen merkitys sen ongelman ratkaisemiseksi, minkä takia hanke on aloitettu? Kolmanneksi, onko hankkeen tasapainossa?

5. Kenen näkökulmasta arviointi tehdään?

- Päätöksentekijöiden. Keitä nämä itseasiassa ovat?

Alkuperäiset tavoitteet (Aaltosen toimintasuunnitelma). Kehitystyön onnistumiset, epäonnistumiset, muutostarpeet?

→ Tutkimuskysymys: *Mitä Jäämeren käytävän kehitystyössä on tähän asti tehty? Arvioinnin kohteena tämän kehitystyön onnistumiset ja epäonnistumiset.*

Hyviä kriteerejä

Arviointikriteerit tässä työssä: Relevanssi, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus, kustannusvaikuttavuus, kokonaisvaikuttavuus, hyödyllisyys ja pysyvyys.

Käynnistysvaiheessa, kumppanuudet kiinnostavia

Metodologinen kivijalka:

- Jäämeren käytävä on suunnitteluvaiheessa, eli arvioinnissa strategiana voisi olla 1.) taustainformaation hankkiminen, 2.)kehittämisen mahdollistaminen, 3.)vikojen etsiminen tai 4.)kumppanuuksien paikantaminen ja vahvistaminen. Mikä kuulostaa tarkoituksenmukaisimmalta?

- Tutkimus on siis *formatiivinen*, eli sen tavoitteena on kehitys, joka tarkoittaa parantamisalueiden paikantamista ja niihin liittyvien kehittämisehdotusten esittämistä.

- Metodina *konstruktivistinen tutkimusote*. Se perustuu asianosaisten kanssa neuvotteluun, jonka avulla saadaan esille mielenkiintoisimmat kysymykset. Vastaukset näihin kysymyksiin saadaan esimerkiksi jollain laadullisella menetelmällä (haastattelu, dokumenttiaineisto), josta konstruoidaan arvioinnin kautta tiedonpalaset uuteen muotoon. Tässä tapauksessa tämä tarkoittaa laadullista menetelmää, jossa tutkimuksen tilaajalta saadun dokumenttiaineiston pohjalta arvioidaan Jäämeren käytävän kehityshankkeita. Konstruktivistisen tutkimusotteen haittapuoli, joka on myös etu, on sen kontingenttinen luonne. Tutkimusotteella ei saada universaalia ja yleistettävää tietoa, vaan se perustuu aina ainutkertaiseen tilanteeseen ja ympäristöön. Konstruktivistien arviointi on aina liimantunut toimintaympäristöönsä.

- Frank Fischer (1995) korostaa arviointitutkimuksessa tutkimusmetodologisen joustavuuden vaatimusta. Tämä tarkoittaa menetelmäyhdistelmiä, jota kutsutaan metodogiseksi triangulaatioksi. Tämän takia tulisi välttää tiukkaa laadullisen ja määrällisen tutkimuksen vastakkainasettelua, ja mahdollisuuksien myötä käyttää molempia.

Tutkimuksen näkökulman asettaminen:

Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat

- Eri mahdollisuudet: päätöksentekijä (kuka tämä on?), kuntalainen eli alueen asukas, alueen elinkeinoelämän toimija (yritys, alihankkija jne.), naapurivaltiot (Ruotsi, Norja, Venäjä).

- Valitaan päätöksentekijän näkökulma

Liite 2. Arvioinnissa huomioidut seikat Logical Framework Approachin mukaan esitettynä.

Kohde	KOKO-hankeen loppuraportti	Alueellisen maaseutuosiion loppuraportti	Jäämeren käytävän toimintasuunnitelma	Eiselyitys. Jäämeren rautatie Rovaniemi-Kirkkonieni	Pelkistys	Arvioitajoiden teoreettinen näkemys	Muuta huomioitettavaa
Relevanssi	"KOKO (alueellinen koheesio- ja kehitysohjelma) on alueiden omaehtoisuuden kehittämisen ohjelma. Sillä tuetaan paikallistason strategisia kehittämissihtejä ja parannetaan alueen kehittämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä." "KOKO:n tavoitteena on alueiden kilpailukykyä parantaminen. Painotus on elinkeino- ja innovaatiopolitiikka valintojen lisäksi laaja-alaisessa osuimppäristön ja yritysten toimintaympäristön kehittämisessä."	"Alueellisen maaseutuosiion (AMO) tarkoituksena on täsmentää maaseutuomaisten alueiden elinkeino- ja osuimppäristön kehittämisen strategia painopisteitä ja luoda uusia menetelmiä yhteistyömuotoja aluekehittämiseen." "Pohjois-Lapin AMO:n tavoitteet vuonna 2009 olivat: vakiinnuttaa verkostomainen maaseudun yrityshautomotoiminta, lisätä yritystoiminnan osamista ja edistää innovaatiotoimintaa." "Hautomotoiminnalle ei ole kyntää riittävästi Pohjois-Lapissa. Sen tarjoamalla palvelulla ei ole tällä hetkellä merkittävää lisäarvoa muuhun yhteisöön verrattuna. Yhtenä syynä on se, että toimintotilaa tarvitsivat yrityksiä ei juuri perustettu Pohjois-Lappiin. Toisaalta hautomotoiminnalla on poistunut rahoituksellisen erityisasetuksen. Hautomo toimii parhaiten suurten oppilaitosten yhteydessä."	"Työn tavoitteena oli määrittää ne toimenpiteet, jotka tukevat Jäämeren käytävän muodostumista kansainvälisesti ja strategisesti tärkeiksi logistiikka-, kuljetus- ja kehityskäytäväksi. Strategiatyön lähtökohdaksi oli aluksi omien vahvuksien ja heikkouksien tunnistaminen SWOT:n avulla." "Jäämeren käytävän strategiset päätavoitteet: 1. Pohjois-Lapin taloudellinen kasvu 2. Kansainvälinen käytävä Barentsin alueella, missä logistiikka-, kuljetus- ja terminaalipalvelut sekä tiiverkosto toimivat moitteettomasti 3. Lisätä yritysten mahdollisuuksia osallistua Barentsin miljardihankeisiin 4. Lisätä kuljetuksia ja yritysyhteistyötä Norjan ja Luoteis-Venäjälle 5. Hyvän tiiverkoston ja tarvittavien palveluiden kehittäminen Pohjois-Lappiin 6. Palvelu- ja logistiikka-keskuksen avaaminen kuljetusyritysten käyttöön 7. Lisätä Pohjois-Lapin matkailun kiinnostavuutta 8. Jäämeren käytävä haluaa olla edelläkävijä uusitutuvien energiamuotojen kehittämisessä ja käytössä"	"Eiselyityksen tarkoituksena on ollut selvittää Jäämeren rautatien rakentamisen tarvetta ja kartoittaa radan rakentamisen vaikutuksia yleisellä tasolla. Tavoitteena on nostaa Jäämeren rautatien tarve päätäjien tietoisuuteen. Ratayhteys halutaan mukaan keskusteluihin, joiden pohjalta tehdään päätöksiä sekä linjauksia tulevaisuuden liikenne- ja logistiikkajärjestelmästä pohjoisilla alueilla. Selvitystyössä on huomioitu erityisesti rautatien merkitys kaivannaisteollisuudelle (Kevitsa, Soki sekä muut Keski-Lapin nykyiset ja tulevat kaivokset), metsätaloudelle ja matkailulle. Lisäksi selvityksessä on pyritty arvioimaan rautatien merkitystä Barentsin alueen öljy- ja kaasuvaihtoehtojen hyödyntämisessä. Työn tavoitteena on esittää alustavia radan linjauksivaihtoehtoja ja arvioida näiden kustannuksia sekä taloudellisia edellytyksiä."	Pohjois-Lapin elinkeinotoiminnan turvaaminen uusilla innovaatioilla	1. Oteettua huomioin Pohjois-Lapin kilpailukykyä ja elinkeinotoiminnan kehitys, on tämän hankkeen relevanssi kiistaton. Relevanssiin liittyy kuitenkin myös paljon muita tekijöitä, kuten ympäristö, kansainvälinen mielipide ja vaihtoehdot ratkaisut. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka on useita, mutta esiselvityksessä ensisijainen vaihtoehto on Rovaniemi-Kirkkonieni, joka halkaisee koko Pohjois-Lapin, ja näin ollen varmasti vaikuttaa alueen ekologiseen ja sosiaaliseen ympäristöön. 2. Aineistossa on esitetty lukuisia määriä myönteisiä arvioita, jotka kuitenkin pitäisi keskenään arvioida, jotta niistä saataisiin helpommin hallittava kokonaisuus.	Turvallisuuspolitiikka. Tähän liittyy esimerkiksi Venäjän ja EU:n suhteet ja miten Jäämeren käytävän kehitys liittyy tähän.
Pysyvyys	"Syntyneitä markkinointimateriaalia hyödynnetään hankkeen jälkeen. Työtä Jäämeren käytävän kehittämiseksi jatketaan."	"Jäämeren käytävän toteutusta jatketaan KOKO:ssa."	"Jäämeren käytävän on EU:n tärkein yhteys pohjoiseen vuoteen 2020 mennessä."	"Toteutusta on tarkasteltu kahdessa päivälheessä: ensimmäisessä vaiheessa rata rakennettaisiin Sodankylään vuoteen 2020 mennessä ja toisessa vaiheessa eli vuoteen 2030 mennessä Jäämeren rannikolle saakka."	Pitkäaikaiset ja kauskantaiset ratkaisut	Jäämeren käytävä olisi toteutettavaan vuosisadan projekti. Tähtään on pitkä ja moni tämän hetken ennako-oletus muuttuu tämän ajan kuluessa, kuten esimerkiksi ilmastonmuutoksen konkreettinen ilmeneminen. Hankkeen lopputulos ja sen aiheuttamat sivuvaikutukset ovat kuitenkin pysyviä.	100 vuotta on pitkä aika, joten sivuvaikutusten analyysin on oltava todella tärkeä osa projektin toteutusta
Hyödyllisyys	"KOKOlla kehitetään alueellisen kehittämistyön toimintatapoja, tiivistetään alueiden välistä yhteistyötä, verkotetaan alueita sekä vauhditetaan tiedon ja kokemusten vaihtoa. Kansallisella tasolla kehitetään eri ministeriöiden välisen yhteistyön toimintatapoja." "KOKO on alueiden omaehtoisuuden kehittämisen ohjelma. Sillä tuetaan paikallistason strategisia kehittämissihtejä ja parannetaan alueen kehittämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä. Pohjois-Lapin KOKO-alueen muodostavat Inarin, Sodankylän ja Utjoen kunnat."	"Alueellisen maaseutuosiion (AMO) tarkoituksena on täsmentää maaseutuomaisten alueiden elinkeino- ja osuimppäristön kehittämisen strategia painopisteitä ja luoda uusia menetelmiä yhteistyömuotoja aluekehittämiseen. Osilla vahvistetaan kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta ja läydenneetään maaseudun kehittämisen toimintamalleja ja keinovalikoima. Osio auttaa maaseutua hyödyntämään EU-ohjelmien kehittämisarvoja nykyistä paremmin."	"Suomen kauppaamari julkaisivat 17.6.2009 liikennepoliittisen kannanotton Lapin liikenneyhteyksien kehittämiseksi. Se ottaa Lapin matkailun ja kaivosteollisuuden tarvitsemat liikenneyhteydet merkittäväksi osaksi koko Suomen elinkeinoalan kilpailukykyä."	"Pohjois-Lappi ja koko Jäämeren rannikko ovat tunnettuja luonnonrakkautensa, joiden hyödyntäminen on tulossa entistä ajankohtaisemmaksi. EU:n ja Suomen liikenneyhteydet Norjan ja Luoteis-Venäjän öljy- ja kaasuliikenteen sekä Pohjoisen meriväylän meiväylän Euroopan puoleiseen päähän ovat nykyisin tiheyksien varassa. Suomessa valtaosa Lappia ja koko Pohjois-Norjia jäävät kokonaan rateretkon ja rautatieyhteyksien ulkopuolelle. Merkittävistä lisäintyivät kuljetusarpeet edellyttävät kustannustehokkaan ja ekologisesti kestävän kuljetusjärjestelmän kehittämistä alueella."	Strateginen kehittäminen paikallistasolla	1. Pohjois-Lappi on elinkeinoalueena vaativa, ja hyvät ratkaisut kiven alla. On kuitenkin kyseenalaistettava alueen luonnonrakkautensa hyväksikäytön hyödyllisyys elinkeinoalan vilkastuttamiseksi pitkässä tähtäimessä. On rakennettava mittareita, jotka mittavat numeraalisen hyödyntämisohjelmien ohella myös aineettomampia tekijöitä, kuten asumistyytyväisyys, luonnon ekologinen kantokyky ja alkuperäiskulttuurin selviytymismahdollisuudet. 2. Pohjois-Lapin maisema ja elämäntapa ei saa liiaksi ja teennäisesti muuttua muotoaan projektin takia	Pitkän ajan hyödyt ja haitat laitetava vaakaoppin ja otettava monipuolisesti huomioon.
Kokonaisvaikuttavuus	"Jäämeren käytävän toteutuksessa onnistuttiin hyvin. Muu toteutus oli huonoa, osin pienen budjetin takia. Talusarvio oli yli 50 000 € suunniteltua pienempi."	"Hankkeen alkuperäiset tavoitteet jäivät saavuttamatta. Päätös vaihtaa painopisteitä ja panostaa jäämeren käytävän kehittämiseen oli oikea. Sen ansiosta saavutettiin hyvä perusta ja kasvuvalusta tulevalle toiminnalle. Hanketta voidaan kokonaisuutena pitää onnistuneena."	"Työn lopputuloksena päädyttiin keskittyä seuraaviin hankekokonaisuuksiin: 1. Logistiikka ja liikenne, 2. Energia ja 3. Markkinointi ja yritysyhteistyö"	"Käytävän kehittämissihteit kytkeytyvät kansainvälisiin tavoitteisiin kehittää pohjoisen Euroopan logistiikka- ja energiahuoltokäytävä. Jäämeren käytävä nähdään osana Barentsin kuljetuskäytävää, joka on osa Northern Axis -statusta."	Lopputulos eroaa odotuksista, silti onnistunut	Kokonaisvaikuttavuudeltaan hanke ei ole vielä saavuttanut täydellistä onnistumista. Esiselvityksen toisessa osassa huomattiin, että radan rakennuskustannukset nousivat odotetusta, tämä ja moni muu seikka mietittävä monia. Toisaalta on normaalia ja hyvin harkittua, että näin iso hanke käynnistyy hitaasti ja pitkästi suunnitellen.	1. Ei-toivotut ja ei-ennakoitdut vaikutukset yrittävät ottaa huomioon proaktiivisesti ja tehtävä esimerkiksi taloudellinen suunnitelma mahdollisten muutosten varalle. 2. Esiselvityksiin tutustumisen jälkeen muodostui näkemys, että arvioidut dokumentit vain pieni osa koko projektia, sillä kyseessä on todella laaja ja kauskantainen hanke.
Toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus	"Hankkeessa on toteutettu seuraavia toimenpiteitä seuraavilla painopistealueilla: Jäämeren käytävä, metsät, luonnonvarat ja erämaat sekä pienyritys- ja innovaatiotoiminta. Hankkeessa on keskusteltu Metsäkeskuksen kanssa ja sovittu, että Metsäkeskus ottaa vastuun erilaisten bioenergiarajatyydyden edistämiseen liittyvien seminaarien ja tiedotustapahtumien järjestämisestä." "Pienyritys- ja innovaatiotoiminnassa ei mainittavia toimenpiteitä." "Jäämeren käytävän toteutuksessa onnistuttiin hyvin."	"Hautomotoimintaan osallistui yksi yritystoiminta suunnitteleva henkilö. Lisäksi järjestettiin avoin tuotteistuskoulutus alueen yrityksille. Siihen osallistui seitsemän henkilöä. Vähäisen kiinnostuksen vuoksi hautomotoiminta ajettiin käytännössä alas. Toiminnan painopisteeksi vahvistui Jäämeren käytävän valmistelutyö."	"Jäämeren käytävä nähdään osana Barentsin kuljetuskäytävää, joka on osa Northern Axis -statusta. --- Usimassa Pohjois-Lapin maakuntakaavassa vyöhyke on osoitettu erillisellä merkinnällä tärkeänä kansainvälisenä liikennekäytävänä, mutta varsinaista ohjelmaa, tai hanketyötä sen kehittämiselle ei ole aloitettu. --- Strategisesti tärkeänä lähtökohdana Jäämeren käytävän toimintasuunnitelmalta oli EU:n liikenneviraston näkemys siitä, että huomattava osa Luoteis-Venäjän ja Barentsin alueen tavaravirroista kulkee Pohjois-Lapin kautta vuonna 2020."	"Toteutettu selvitys on osa Jäämeren käytävän liikenne- ja logistiikkayhteyksien kehitystyötä. --- Jäämeren käytävästä on valmistunut elokuussa 2009 Jäämeren käytävän toimintasuunnitelma, jossa on yhtenä keskeisenä toimenpiteenä esitetty toteutettavaksi sosio-ekonomista selvitystä Pohjois-Lapin rautateista."	Toimeenpano keskeneräistä	Tehdyt toimenpiteet tukevat hankkeen tarkoitusta, mutta ovat tällä hetkellä vajait. Tällä hetkellä projektiin tarvittaisiin vielä ainakin kattava kansaaiskyseily, jossa selvitettäisiin hankkeen sosio-ekonomisia vaikutuksia. Toisena kohteena olisi esiselvityksessä mainittu ympäristöselvitys.	Tarvitaan useita eri selvityksiä ennen kuin toimeenpano voidaan jatkaa. Parasta olisi tehdä ensin suunnitelma, mitä selvityksiä tarvitaan, missä järjestyksessä ja millä aikataululla.