

Nordia  
Geographical Publications

---

---

Volume 41:3

---

## Tavoitteena aluevaikutus

Aluekehityshankkeen suunnittelu- ja  
arviointiprosessit projektisyklin hallinnassa

Heimo Keränen

---

### AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

esitetään Oulun yliopiston tutkijakoulun (UniOGS) suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi Oulun yliopiston Kajaanin yliopistokeskuksen  
Martti Hela -salissa, perjantaina 9. päivänä marraskuuta 2012  
kello 12.



Nordia  
Geographical Publications

---

Volume 41:3

---

## Tavoitteena aluevaikutus

Aluekehityshankkeen suunnittelu- ja  
arviointiprosessit projektisyklin hallinnassa

Heimo Keränen

## Nordia Geographical Publications

---

Publications of  
The Geographical Society of Northern Finland  
and  
The Department of Geography, University of Oulu

Address: Department of Geography  
P.O. Box 3000  
FIN-90014 University of Oulu  
FINLAND  
juho.luukkonen@oulu.fi

Editor: Teijo Klemettilä

---

Nordia Geographical Publications  
ISBN 978-951-42-9988-9  
ISSN 1238-2086

Multiprint Oy

Oulu 2012

Tavoitteena aluevaikutus

Aluekehityshankkeen suunnittelu-  
ja arviointiprosessit projektisyklin hallinnassa



# Sisällysluettelo

Tiivistelmä	vii
Abstract	viii
Esipuhe	x
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen kohde ja rakenne	1
1.2 Tutkimusongelma ja tavoitteet	2
1.3 Aluekehittämisen uudet suunnittelutarpeet	4
1.4 Aluekehittämisen hanketoiminnan ympäristö ja peruskäsitteet	21
1.5 Tutkimuksen tieteenfilosofiset ja menetelmälliset lähtökohdat	27
2 Aluekehittämisen idea projektiyhteiskunnassa	43
2.1 Alueellisen suunnittelun teoriaperusta ja traditiot	43
2.2 Postmoderni suunnittelu hankesuunnittelun haasteena	46
2.3 Strateginen kehittämisnäkemys hankesuunnittelussa	55
2.4 Hankesuunnittelun yleinen ja erityinen malli	70
3 Arviointinäkökulma hankesuunnittelussa	75
3.1 Arvioinnin tausta ja ohjelmateoreettinen viitekehys	76
3.2 Arviointistrategiat hankearvioinnissa	84
3.3 Arviointiprosessin hallinta	91
3.4 Hankearviointiprosessi projektisyklissä	99
4 Hankesuunnittelun kehittäminen arviointien perusteella	101
4.1 Arvioinnin suunnittelu ja metodi – tapaus ALMA	101
4.2 Tavoitteiden asettaminen suhteessa tarpeisiin	119
4.3 Projektisyklin hallinta hankkeen näkökulmasta	140
4.4 Ohjelman ja hankkeiden prosessien tehokkuus ja tuotokset	156
4.5 Ohjelman ja hankkeiden tuloksellisuus ja vaikuttavuus	173
4.6 Läpäisyperiaatteiden toimivuudesta	189
4.7 Metaevaluaatio	194

5 Aluekehityshankkeen suunnittelun idea	199
5.1 Hankesuunnittelun strateginen luonne ja suhde ohjelmasykliin	199
5.2 Hankkeen ydinrakenne ja hankesykli	215
5.3 Aluekehityshankkeen suunnittelumalli	221
5.4 Hankearviointimalli	230
5.5 Arviointia hyödyntävä hankesuunnitteluprosessi	238
5.6 Kokoava aluekehityshankkeen viitekehys ja uusi määritelmä	245
6 Pohdintaa ja johtopäätöksiä	255
6.1 Hankesuunnittelun suhde suunnitteluteorioihin	255
6.2 Ohjelmallisen aluekehittämisen hallinta ja hankekäytäntö	259
6.3 Hankesuunnittelun strategisuus ja prosessiluonne	263
6.4 Arvioinnin näkökulma hankesuunnittelun tukena	267
6.5 Hyvä aluekehityshanke	269
Lähdeluettelo	273
Liitteet	



# Tiivistelmä

**Tavoitteena aluevaikutus: Aluekehityshankkeen suunnittelu- ja arviointiprosessit projektisyklin hallinnassa.**

Keränen, Heimo, Department of Geography, University of Oulu, 2012

Asiasanat: Hanke, hankesuunnittelu, arviointi, projekti, projektisykli, ohjelmallinen kehittäminen, aluepolitiikka, rakennerahastot, Suomi, Euroopan unioni

Projektit eli hankkeet ovat ohjelmallisen aluepolitiikan ja alueellisen kehittämistyön keskeisiä instrumentteja. Ohjelmien toteutukseen osallistuville projektisyklin ymmärtäminen, kehittämishankkeen suunnitteluprosessin läpiviennin hallinta ja arviointimenetelmien hyödyntäminen on tullut välttämättömäksi projektiyhteiskunnassa. Eri ohjelmien kautta allokoitavaa kehittämisrahoitusta voidaan hyödyntää alueiden, yhteisöjen ja yritysten toimintaympäristöjen sekä yksittäisten yritysten sisäisessä kehittämisessä; keskeistä on yksittäisten ihmisten osaamisen kehittäminen.

Tässä tutkimuksessa jäsenetään hankkeen näkökulmasta ohjelmallisen kehittämistyön, arvioinnin ja hankesuunnittelun suunnittelufilosofiaa sekä hankkeen sisäistä toimintalogiikkaa. Tavoitteena on erityisesti auttaa tunnistamaan hankesuunnittelun kriittiset kohdat arviointiprosessien kautta. Hankesuunnittelu- ja arviointimallin avulla lähestytään aluekehityshankkeen suunnitteluprosessia, suunnittelun logiikkaa sekä käsitteellistetään hankkeen arvioinnin perusasiat, jotka mahdollistavat tehokkaan hankesuunnittelun ja suunnitteluprosessin hallinnan. Mallin konstruointi perustuu lukuisiin EU-ohjelma- ja -hankearviointeihin. Tavoitteena on määritellä hyvä aluekehityshanke.

Tutkimuksessa kehitetyssä aluekehityshankkeen suunnitteluprosessissa pyritään jaloitamaan ideasta toteuttamiskelpoinen hankesuunnitelma käyttäen hyväksi erityisesti itse- ja ennakoarviointinäkökulmaa. Suunnitelmaa laadittaessa tarvitaan perustiedot Euroopan unionin ja Suomen aluekehityksen ohjelmapolitiikasta, ohjelmiin kytkeytyvistä rahoituksista, strategisen suunnittelun periaatteista ja hankesuunnitelman loogisesta rakenteesta sekä aluekehittämisen arviointikriteereistä. Aluekehityshankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa on otettava huomioon projektisykli, jonka kautta yksittäinen hanke jäsentyy osaksi ohjelmaa ja jonka kautta ohjelmahallinto käyttää omaa, ylhäältä alas suuntautuvaa suunnitteluvaltaa ja kontrolloi toiminnallista, alhaalta ylös suuntautuvaa valtaa käyttävää hanketoiminnan kenttää. Aluekehityshankkeen luonne poikkeaa tässä mielessä yleisestä hankesuunnittelun kaavasta kompleksisen suunnittelu ympäristön ja erityisesti tavoitteiden asettamisen osalta. Hankesuunnittelussa on sovittava yhteen hankkeen sisäiset toiminnalliset tavoitteet, kohderyhmän erityistavoitteet ja yleisemmät alueelliset tavoitteet, jotka sitovat hankkeet ohjelmaan ja yhteistyöhön muiden hankkeiden kanssa. Arviointia hyödyntävän ja kommunikatiivisesti viritetyn strategisen suunnitteluprosessin avulla voidaan konstruoida hankestrategia, joka on erityisesti kohderyhmien tarpeiden suhteen relevantti, koherentti ja evolutionaarisesti herkkä.

# Abstract

## **Aiming for regional impact: Regional development programme planning and evaluation processes in project cycle management.**

Keränen, Heimo, Department of Geography, University of Oulu, 2012

Keywords: Scheme, planning, evaluation, project, project cycle, programme based development, regional policy, structural funds, Finland, European Union

Projects, or schemes are the main instruments of programme-based regional policy and development work. For those who implement such programmes it has become crucial to understand the project cycle and to use development scheme planning process implementation management and evaluation methods within project society. Development funds allocated via different programmes can be used in the internal development of communities, business environments as well as individual enterprises: the central issue being to develop the competence of individuals.

This research outlines programme based development work, evaluation and planning philosophy and the internal operational logic of the scheme from the planning point of view. The main objective is to promote the recognition critical planning points using an evaluation process. The regional development planning process and logic will be approached using a scheme planning and evaluation model while conceptualising basic project evaluation issues to enable the efficient management of the scheme and of the planning process itself. The construction of the model is based on numerous EU programme and project evaluations with the aim to define what is a good regional development scheme.

This research attempts to refine an idea into a usable project plan within the developed regional development project planning process by specifically exploiting the self- and anticipatory evaluation viewpoint. For planning purposes, basic knowledge of European Union and Finland's regional development programme policy, funding, the principles of strategic planning, the logical structure of planning and regional development evaluation criteria, is required. Within regional development project planning and implementation it is necessary to consider the project cycle through which a single scheme is perceived as part of the programme and by which the programme administration uses its own top down planning power while controlling activity based, bottom up power present in project activity. In this respect, the nature of regional development planning differs from general planning due to its complex environment, particularly in how objectives are set. Regional planning must combine the internal, activity based goals of the scheme, the specific aims of the target group and more general regional objectives that bind schemes to the programme and to cooperation with other schemes. With the aid of a simultaneously evaluated and communicatively implemented strategic planning process, it is possible to construct a project strategy that is not only especially relevant and coherent in terms of the needs of the targeted groups, but also sensitive to gradual change and development.

Ohjaajat:

Professori Toivo Muilu  
Maantieteen laitos  
Oulun yliopisto

Professori Jarmo Rusanen  
Maantieteen laitos  
Oulun yliopisto

Esitarkastajat:

Professori Harry Schulman  
Geotieteiden ja maantieteen laitos, maantieteen osasto  
Helsingin yliopisto

Dosentti, tutkimusjohtaja Torsti Hyyryläinen  
Ruralia-instituutti  
Helsingin yliopisto

Vastaväittäjä:

Professori Seija Virkkala  
Filosofinen tiedekunta, Aluetiede  
Vaasan yliopisto

Kustos:

Professori Toivo Muilu  
Maantieteen laitos  
Oulun yliopisto

## Esipuhe

Projektien eli hankkeiden suunnittelun, hallinnan ja arvioinnin tietämystä tarvitaan aikaisempaa enemmän. Tämä johtuu pääasiassa kolmesta syystä:

- Työ ja sen ohjaus on siirtymässä “tehtaista projekteihin” – projektien kyllästyessä tietoyhteiskunnassa työn organisointi on muuttunut projektimaiseksi.
- Uutta aluepolitiikkaa ja ohjelmallista kehittämistyötä tehdään lähinnä kehittämishankkeiden kautta – hankkeista on tullut aluepolitiikan ja kehittämistyön välineitä. Hanketoiminnan määrä on kasvanut räjähdysmäisesti Suomen liittyttyä Euroopan unioniin.
- Arvioinnin rooli on korostumassa kaikessa kehittämistyössä. Toimintaa suunnataan ja ohjataan arvioinnin kautta postmodernissa yhteiskunnassa.

Tutkimus on syntynyt aluekehittämisen ja arviointityön ohessa, arviointiaineistojen pohjalta ja innoittamana. Entisen työnantajani Oulun yliopiston Kajaanin yliopistokeskuksen tavoitteena on tuottaa tietoa mm. aluekehitysviranomaisten ja aluekehitystoimenpiteiden toteuttajien käyttöön. Aluekehittämisen ohjelmaperusteinen malli on tuonut uusia käytäntöjä ja uusia toimijoita aluekehittämiseen. Ohjelmaperusteisen kehittämisen idea on kytkeä yhteisillä tavoitteilla ja toimintalinjauksilla eri hankkeet laajemmiksi, vaikuttavammiksi hankekokonaisuuksiksi sekä dynaamiseksi hankesykliksi. Tämä näkökulma on uusi verrattuna perinteiseen projektinhallintaan. Uskon luovien ihmisten ja uusien ideoiden aluekehittämistä tukevaan voimaan ja siihen, että suunnittelu voi olla enemmän kuin pelkkä väline ratkaista ongelmia – se on usein myös syvälinen oppimisprosessi.

Tämä tutkimus on jatkoa lisensiaattitutkimukselleni vuodelta 2001 Oulun yliopiston maantieteen laitokselle, jossa työtäni ovat ohjanneet professorit Jussi S. Jauhiainen ja loppuvaiheessa Toivo Muilu sekä Jarmo Rusanen. Erityisesti haluan kiittää esitarkastajiani, professori Harry Schulmania ja dosentti Torsti Hyyryläistä, asiantuntevista korjausehdotuksista. Lisäksi haluan kiittää yleisesti entisiä työtovereitani rakentavasta pohdiskelusta pitkän tutkimusprosessin aikana – erityisesti arviointikumppaneita Pentti Malista, Jouni Ponnikasta, Sirpa Korhosta, Olli Aulaskaria ja Jukka-Pekka Katajaa sekä Heikki Kerästä. Lisäksi haluan kiittää Sari Pöllästä raportin kuvien työstämisestä ja Sanna Paltemaata kielen huollosta sekä Juho Luukkosta ja Teijo Klemetilää julkaisun taitosta. On ollut suuri ilo työskennellä kanssanne. Myös kotoa olen saanut tukea ja välillä ymmärrystäkin tähän vaativaan ja kuluttavaan prosessiin. On ollut suuri ilo elää tämäkin aika kanssanne. Kiitoksia Silja, Saimi ja Eemi; liro ja Elina.

Hyrnsalmella syyskuussa 2012  
Heimo Keränen



*Veljelleni Paulille*



---

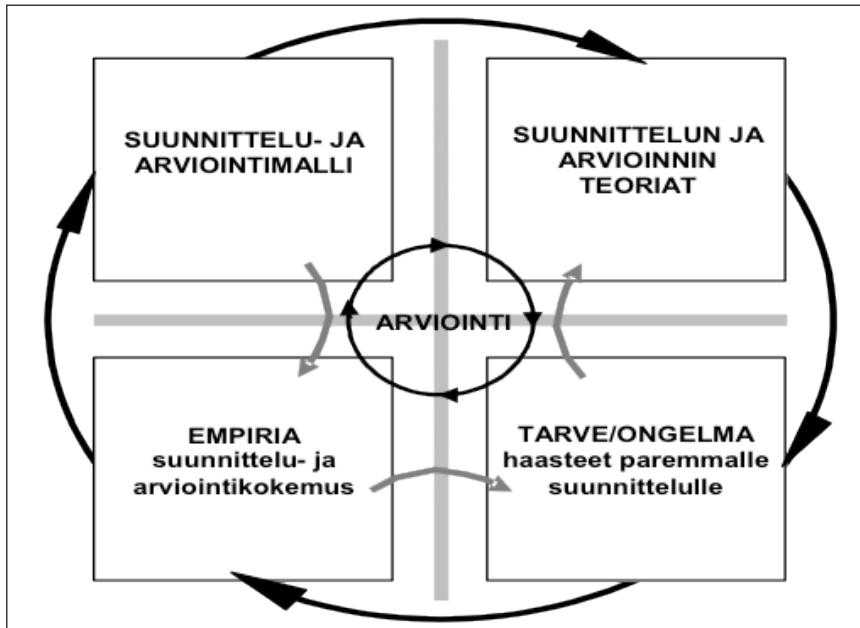
# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen kohde ja rakenne

Tutkimukseni kohteena on aluekehityshanketta koskeva **hankesuunnittelukokonaisuus**, jota ohjaa laki alueiden kehittämisestä (1651/2009) asetuksineen (1837/2009) sekä rakennerahastolaki (1401/2006) ja Valtioneuvoston asetus rakennerahastoista (311/2007). Lakia alueiden kehittämisestä on uudistettu Suomessa 1960-luvulta lähtien vajaan kymmenen vuoden välein. Tätä kirjoittaessani viimeisin uudistus oli vuoden 2010 alussa. Suureen uudistukseen, joka käynnistyi 1990-luvun puolivälissä, liittyvät keskeisesti Suomen ohjelmallisen aluekehittämismallin ja Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien soveltaminen Suomen nykyisessä, hyvin monenlaisia haasteita suunnittelulle asettavassa, kehittämis- ja kehittämisympäristössä. Tutkimuksessani keskityn **hankesuunnitteluun** ja **arviointiin** aluekehityshankkeiden hallinnan ja suunnittelun tukena sekä erityisesti erilaisiin **suunnitteluprosesseihin**, joita hankesuunnittelu sisältää.

Arkikielessä suunnittelun käsite on tuttu, mutta mitä suunnittelu aluekehittämiseen liittyvässä ohjelmallisessa suunnittelukontekstissa itse asiassa tarkoittaa? Kysymykseen etsin vastauksia kuuden asiakokonaisuuden perusteella. Liikkeelle lähdin hankesuunnittelun ja hankearvioinnin haasteista. Aluekehittämistä tukevan hankesuunnittelun teoreettisena viitekehystenä esitän relevantteja yleisiä alueellisen suunnittelun teoreettisia lähtökohtia ja suomalaisia aluesuunnittelun painotuksia. Erityisesti pohdin ohjelmaperusteisen kehittämistyön ja hankesuunnittelun prosessia yhtenä strategisen suunnittelun erikoistapauksena sekä arviointia yleensä suunnitteluun liittyen, suunnitteluprosessin tukena ja suunnittelun laadun varmistajana. Tutkimushaasteisiin vastaan hankesuunnittelu- ja arviointikokemukseni kautta. Empiriaosassa analysoin ja tulkitseen uudelleen erilaisia käytännön arviointeja suhteessa tämän tutkimuksen tavoitteisiin. Hankesuunnittelumallin avulla kuvaan ohjelmallisen kehittämistyön kokonaisuutta ja hankesuunnittelun ideaa sekä sovellan yleisesti EU:n ohjelmatoiminnassa käytössä olevien projektisyklin ja loogisen viitekehysten uudelleen mallintamista hanketason näkökulmasta. Lisäksi esittelen arviointinäkökulmaa hyödyntävän mallin hankesuunnitteluprosessin läpiviennille ja muotoilen hankesuunnitelman rakenteen, jota voidaan käyttää yleisenä aluekehityshankkeen suunnittelukehystenä. Lopuksi arvioin ja pohdin hankesuunnittelun roolia alueellisessa kehittämisessä ja suunnittelussa.

Rakenteeltaan työ edustaa monografiaa, jota olen tehnyt toimintatutkimuksen strategialla kaiken kaikkiaan yli kymmenen vuoden ajan. Samalla konstruoin erilaisia malleja hankesuunnitteluun ja -arviointiin erilaisten tutkimus- ja arviointihankkeiden avulla. Tutkimuksen kokonaisviitekehys voidaan hahmottaa nelikenttänä, jossa ikään kuin alapuolella olevana todellisuutena on käytäntö ja yläpuolella sitä mallintava ja selittävä teoria. Tutkimus perustuu vahvasti ”kentällä” havaittuihin haasteisiin ja ongelmiin sekä niistä lähinnä arviointien kautta saatuun empiriaan. Näiden pohjalta olen kehittänyt uutta suunnittelumallia ja tarkastellut sen suhdetta suunnittelun teoriaan. Konstruoimani viitekehys



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys.

voidaan ymmärtää myös syklinä, jossa arviointi on koossa pitävänä elementtinä kahdella tasolla: se on arviointitutkimusta, joka tuottaa aineistoja, ja arviointitutkimuksen tulosten uudelleenarviointia, jonka kautta kehitän teoriaa (kuva 1).

Tässä ensimmäisessä luvussa perustelen tämän tutkimuksen johtoajatuksen, tutkimusongelman, -haasteet ja -tavoitteet sekä tutkimuksen teoreettiset ja menetelmälliset valinnat. Lisäksi rajaan aluekehittämisen toimintaympäristön, sen uudet suunnittelutarpeet ja ohjelmalliseen aluekehittämiseen liittyvät keskeisimmät peruskäsitteet.

## 1.2 Tutkimusongelma ja tavoitteet

Tieteen ja tutkimuksen perinteisenä lähtökohtana on pyrkimys uuteen tietoon ja totuuteen tutkimuskohteesta. Tutkimusongelma muodostaa erittäin keskeisen lähtökohdan koko tutkimukselle ja erityisesti sen metodivalinnoille (ks. esim. Niiniluoto 1984; Töttö 1999: 284). Mikä on totuus ja miten lähelle totuutta käytettävissä olevalla metodilla päästään sekä mitä totuudella pyritään muuttamaan, selittämään tai ymmärtämään ovat aina tutkimuksen peruskysymyksiä.

Suunnittelussa tarvitaan tietoa tulevaisuudesta, joka on aina tavalla tai toisella epävarma. Suunnittelijan näkemys tulevaisuudesta perustuu ennakoititietoon, joka on aina tulkintoihin perustuvaa ja siten vajavaista sekä ”suhteellista”. Koska jokainen aluekehitystä tukemaan pyrkivä suunnittelutilanne on ainutkertainen, on mahdotonta luoda ideaalinen



menetelmällinen suunnittelumalli, joka toimisi myös kaikissa sisällöllisissä kysymyksissä suunnittelijan tukena. Siitä huolimatta koen tarpeelliseksi käsitteellistää ohjelmalliseen aluekehittämiseen liittyvää hankesuunnittelua ja suunnitteluympäristöä. Tutkimuksen käsitteellistäminen ja mallintaminen etenee yksinkertaistetusti seuraavasti: rajaamalla ensinnäkin hankesuunnittelun kokonaisuuden, pilkon sen osiin – ja kokoamalla sen sitten aineistojen perusteella syntyneisiin uusiin näkemyksiin perustuen yhteen – ja arvioin, mitä käyttökelpoista uutta näkemystä tai ymmärrystä rakentuu.

Kehittämishankkeilla tarkoitan tässä tutkimuksessa sekä kansalliseen että EU:n rahoitukseen perustuvia *aluekehitysohjelmiä* toteuttavia *kehittämishankkeita*. Tähän suunnitteluympäristöön ja näihin suunnittelutehtäviin liittyvät tämän tutkimuksen johtoajatus, tutkimustehtävä, -ongelmat ja tavoitteet.

## **Tutkimustehtävä ja johtoajatus**

Tutkimuksen perustehtävänä on käsitteellistää ja kehittää alueellisen kehittämisen hankesuunnittelua. Tutkimuksessa paneudun hankesuunnitteluvaiheen suunnitteluprosesseihin kahdesta teoreettisesta näkökulmasta: suunnittelun ja erityisesti arvioinnin teorioista. Teoriaa kehitän hankesuunnittelua ja suunnitteluvaiheen arviointia mallintamalla. Konstruoitavien suunnittelumallien kautta pyrin uudistamaan suunnittelun teoriaa *aluekehittämishankesuunnittelua* palvelevaksi. Tutkimuksessa siis käsitteellistän lähinnä hankesuunnittelijan näkökulmasta ohjelmallisen aluekehittämisen projektisyklin hallintaan liittyviä suunnitteluprosesseja: varsinaista hankesuunnittelua ja sitä tukevaa arviointia.

## **Tutkimusongelmat**

1. Mikä on aluekehityshankkeen suunnittelun asema eri suunnittelutraditioiden ja aluesuunnittelu- sekä arviointiteorioiden näkökulmasta?
2. Mikä on aluekehittämishankkeen ja sitä toteuttavan hankkeen suhde ja miten se ilmenee suunnitteluprosesseissa ohjelmaa toteuttavan projektisyklin eri vaiheissa?
3. Miten strateginen suunnittelu toimii hankesuunnittelun logiikassa ja tavoiteorientoituneessa hankesuunnitteluprosessissa?
4. Miten arviointinäkökulma kytkeytyy hankesuunnitteluun ja osaksi hankkeen toteutusta?

## **Tutkimuksen tavoitteet**

Tutkimusongelmista olen johtanut seuraavat kaksi tavoitetta tälle tutkimukselle siten, että yleistavoitteen kautta otan osaa ”yleiseen” suunnittelukeskusteluun ja alueellisen kehittämisen hallintoon ja hallintaan sekä erityistavoitteen kautta rakennan ”erityisen” hankesuunnittelumallin:

- Yleistavoitteena (päämääränä) on käsitteellistää alueellisen ohjelmaperusteisen hanketoiminnan kokonaisuutta ja suunnittelun taustalla olevaa suunnittelufilosofiaa sekä selkeyttää hankesuunnittelun hallintaa ja arviointia koko suunnittelujärjestelmässä.
- Erityistavoitteena on kehittää alueelliseen ohjelmalliseen kehittämiseen soveltuvaa hankesuunnittelu- ja arviointimallia siten, että malli paikantaa suunnitteluprosessin kriittiset kohdat ja kykenee sovittamaan yhteen eri aluetasojen tavoitteet aluekehityshankkeen suunnittelulogiikassa. Oletuksena on, että näin voidaan parantaa hankkeen suunnitteluprosessin tehokasta läpivientä ja hankesuunnitelman loogista rakennetta sekä hankkeen toteutuksen hallintaa.

### 1.3 Aluekehittämisen uudet suunnittelutarpeet

Suomen 2000-luvun aluepolitiikalla pyritään tukemaan vuorovaikutukseen ja verkostoitumiseen perustuvaa alueiden kehittämisen järjestelmää. Tavoitteena on vahvistaa alueiden kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä; edistää taloudellista tasapainoa ja elinkeinoelämän kehitystä sekä työllisyyttä; vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehittyneisyseroja sekä parantaa niiden omia vahvuuksia ja erikoistumista; edistää väestön hyvinvointia ja osaamista sekä alueiden kulttuuria; parantaa elinympäristön laatua ja kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta (ks. laki alueiden kehittämisestä 1651/2009). Muutokseen pyritään yhteiskunnan ohjaamalla ja lakisääteisesti ylläpitämällä suunnittelujärjestelmällä, jonka perustehtäväksi voidaan lukea kaikki se alueisiin kohdistuva suunnittelu ja resurssien allokointi, jolla on aluepoliittiseen lainsäädäntöön perustuva päämäärä (Jauhiainen & Niemenmaa 2006). Erityisenä (ns. suppeana) aluepolitiikkana voidaan pitää Suomessa vuonna 1966 alkaneeseen aluepoliittiseen lainsäädäntöön pohjautuvaa alueellista kehittämistä, joka muutettiin ohjelmaperusteiseksi sekä osaksi EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa Suomen liittyessä EU:n jäseneksi vuonna 1995 (ks. Vartiainen 1998; Kosonen *et al.* 1999; Jauhiainen & Niemenmaa 2006).

#### **Euroopan unionin taustavaikutus**

Suhteellisen pienestä budjetista (noin prosentti jäsenvaltioiden bruttokansantuotteesta) huolimatta EU:n rooli jäsenmaiden kanssa yhdessä hoidetussa aluepolitiikassa on merkittävä, sillä maatalous kattaa budjetista lähes puolet ja aluepolitiikka lähes kolmanneksen. EU:lla on ollut siis suuri vaikutus jopa suomalaisen aluepolitiikan paradigman muuttamiseen. Suomen aluepolitiikan, kaupunkipolitiikan, maaseutupolitiikan ja maatalouspolitiikan välinen työnjako ja politiikan sisältö ovat useiden tulkintojen mukaan muuttuneet EU-jäsenyyden aikana ja myötävaikutuksella omaehtoisuuden ja koheesion korostamisen sekä innovaatio- ja kaupunkipolitiikan suuntaan (esim. Vartiainen 1998; Virkkala & Läh-

teenmäki 2000; Jauhiainen & Niemenmaa 2006; Uusitalo 2009). Tällä on vaikutusta tämän tutkimuksen teemaan, joka yleisellä tasolla rajataan Suomen ohjelmallisen aluepolitiikan lohkolle ja erityisesti sen perus- eli hanketasolle.

Taloudellisilla intresseillä on keskeinen asema niin Suomen kuin EU:n aluepoliittisessa tavoitteenasettelussa. Euroopan yhdentymisen perimmäisenä tavoitteena oli alun alkaen talouskasvun ja tehokkuuden kautta ratkaista myös alueiden väliset ongelmat. Aluepolitiikkaan jouduttiin kuitenkin turvautumaan laajasti jo 1970-luvulla eikä loppua ole näköpiirissä – ei edes vauraimmissa maissa. EU:n uusien laajentumisten vuoksi 2000-luvulla aluepolitiikan tarve ei siis ole ainakaan vähentynyt, joten keskitetysti johdetut koheesio- ja konvergenssitavoitteet ovat entistä ajankohtaisempia. Tähän tehtävään on valjastettu erityisesti strategiseen suunnitteluun ja ohjelmallisuuteen nojautuva hallintamalli, joka tukeutuu lakeihin ja asetuksiin sekä alueellisen kehittämisen moniportaiseen hallintojärjestelmään. Järjestelmän kehittämisessä on pyritty myös kohti alueellisesti integroivaa kehittämisotetta, vaikka vahva sektorihallinto ei ”yksituumaisesti” tue sensuuntaista kehitystä. (Ks. Koukkari 1991; Mäkinen 1994; Pirkola 1998; Smith 1998; Malinen 2000; Salmi 2003; Valtioneuvoston kanslia 2009.)

Unioni on uudistanut sekä sisällöllisesti että menetelmällisesti suomalaista aluepolitiikkaa (esim. Jauhiainen & Niemenmaa 2006), vaikka Suomessa on myös kritisoitu EU:n koheesio- ja kilpailukykyäkökulmia. Erityisesti syrjäiset maaseutualueet ovat eräiden tulkintojen mukaan jopa kärsineet hallintoa kangistaneesta ja toimintoja keskittävästä EU-politiikasta (esim. Uusitalo 2009). Kritiikin kärkenä ovat olleet sekä kehnot tulokset että byrokraattiset hallinnolliset piirteet. Rakennerrahastopolitiikka ei siis ole lisännyt alueellisten organisaatioiden valtaa suunnitellusti (esim. Smith 1998: 64–65). Suomessa on peräänkuulutettu tämän korjaamiseksi territoriaalisen koheesion näkökulman vahvistamista ja tietynlaista ”pysyvien tukialueiden politiikkaa” maantieteellisten erityispiirteiden perusteella, esim. erityisen syrjäisille alueille (esim. Eskelinen 2004; 2009).

Unionin 2000-luvun tavoitteet ovat kunnianhimoisia myös politiikan toimeenpanojärjestelmän suhteen, jota ollaan uudistamassa siten, että unionin strategiset painotukset ja strateginen ote ohjelmatyössä näkyisivät myös kansallisissa ja erityisesti alueellisissa ohjelmissa. Tämä voi jopa lisätä hallintojärjestelmän kompleksisuutta, kun samalla pyritään endogeeniseen aluepolitiikkaan, hallinnon hajauttamiseen, ohjelmien vaikuttavuuden ja laadun parantamiseen sekä hallintomenettelyjen yksinkertaistamiseen (ks. esim. laki alueiden kehittämisestä 1651/2009; Valtioneuvoston kanslia 2009).

EU:n aluepolitiikassa asetettiin vuosille 2007–2013 kolme laajempaa tavoitetta: lähenyminen, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys sekä Euroopan alueiden välinen yhteistyö. Suomessa, joka on EU:ssa nettomaksaja, pyritään kohdentamaan rakennerrahasto-ohjelmia entistä selvemmin sekä toiminnallisesti että alueellisesti. Tässä tilanteessa haasteena on rakennerrahastojen sekä maaseudun ja kalatalouden kehittämistoimien yhteensovittaminen kansallisten ohjelmien kanssa. Maaseudun kehittäminen, joka Suomessa muuttui 1950-luvun maatalouspolitiikasta 1980-luvun lopussa maaseutupolitiikaksi, on myös osa hallinnollisesti kompleksista aluepolitiikkaa (ks. Jauhiainen & Niemenmaa 2006; Uusitalo

2009). Tutkimukseni johtajatuksena on arvioida hankesuunnittelun näkökulmasta tätä EU-ajan suunnittelu-, hallinta- ja arviointijärjestelmän toimivuutta.

## Uuden suunnittelutilanteen syntyminen Suomessa

Alueellinen kehittäminen, jota aluepolitiikalla ja alueellisella suunnittelulla toteutetaan, on monivivahteinen myös käsitejärjestelmänä. Ensinnäkin on syytä erottaa käsitteet *alueellinen kehitys* ja *alueellinen kehittäminen*, jotka ovat peruskäsitteitä alueellisesti suuntautuvan kehittämistyön ja suunnittelun sekä arvioinnin yhteydessä. Alueellinen kehitys on käsite, jolla kuvataan aluejärjestelmän muutosta tilasta toiseen, ja alueellinen kehittäminen puolestaan tarkoittaa niiden toimien kokonaisuutta, joilla aluetta pyritään kehittämään haluttuun suuntaan (ks. esim. Hautamäki 1988). Toiseksi on syytä täsmentää myös *aluepolitiikan* käsitettä esimerkiksi seuraavasti (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 71): *Aluepolitiikka on tietoisista talouspoliittisista toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan alueellisesti määräytyvien kohteiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen*. Aluepolitiikan käsite on lähellä myös hankkeiden synnyttämää *aluevaikutusta*, jolla tarkoitetaan alueellisen kehittämisintervention seurausta, josta tässä tutkimuksessa olen erityisen kiinnostunut.

Aluepolitiikasta on syytä erottaa myös ns. *laaja aluepolitiikka*, jolla tarkoitetaan yhteiskunnan niitä toimia (lähinnä tulonsiirtoja ja julkisen vallan alueellisia toimia), joita ei varsinaisesti lueta aluepolitiikkaan mutta joilla kuitenkin on merkitystä alueelliseen kehitykseen. Laaja aluepolitiikka on vaikuttanut myös EU-aikana voimakkaasti suomalaiseen aluekehitykseen, erityisesti julkisen tuotannon ja julkisyhteisöjen tulonsiirtojen kautta (esim. Ahokas 2007). Suhteellisesti suuremmissa roolissa laaja aluepolitiikka on ollut heikoimmin menestyneissä Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa, joissa esim. valtion työpaikat ovat vähentyneet rajusti, huolimatta 2000-luvun alussa aloitetusta valtion työpaikkojen alueellistamisohjelmasta (joka on lähinnä maantieteellistä ”hajasijoitusta”). *Suppean aluepolitiikan* muodostavat puolestaan 1960-luvulla alkanut lakisääteinen aluepolitiikka ja varsinaiset kansalliset ja EU:n aluepoliittiset tuet ja strategista suunnittelumallia noudattelevat ohjelmat, jotka rakennettiin varsin ripeästi 1990-luvun puolivälissä suomalaisiksi käytännöksi (ks. Keränen 1994; Mäkinen 1999; Viinamäki 2001).

Suomalaisen ”modernin” aluepolitiikan juuret ulottuvat 1800-luvulle, jolloin ensimmäistä kertaa kiinnostuttiin alueellisesta kehittyneisyydestä, jota voidaan pitää aluepolitiikan ja aluepoliittisen ajattelun perustana. Aluepolitiikka oli varhaisessa vaiheessa myös geopolitiikkaa, kuten myöhempi, itsenäisyyden ajan alun rakentaminen ja kansakuntana selviäminen sekä sotien jälkeinen kansallinen eheytyminen ja asutuspolitiikkakin, joista seurasi näihin päiviin saakka kestänyt riippuvuus aluepolitiikasta, erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. (Moisio 2005; 2012; Jauhiainen & Niemenmaa 2006.) Varsinaisen aluepolitiikan voidaan katsoa kuitenkin alkaneen vasta 1960-luvulla säädetyistä ns. *kehitysaluelainsäädännöstä*, josta on päädytty nykyiseen ohjelmalliseen alueellisen kehittämisen malliin, jossa (EU jäsenyydestä lähtien) alueellisesta kilpailukyvystä ja kilpailusta on tullut yhteiskunnallinen normi.

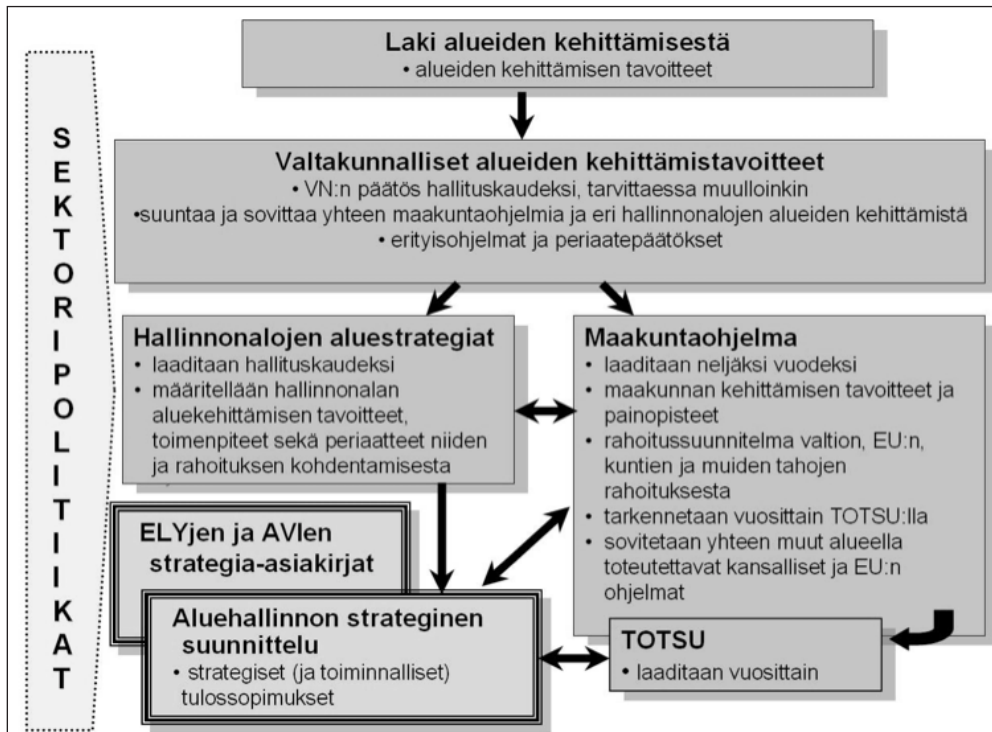
Tämä jako kuvaa myös viimeisintä aluepolitiikan paradigman muutosta, joka ilmenee aluepolitiikan ääripäässä olevien (keskittyvää kehitystä tukevan) kilpailukykydiskurssin ja alueellista tasa-arvoa puolustavan traditionalistisen diskurssin vastakkainasettelussa (ks. Remahl 2008: 110).

Aluepolitiikan ”laittomuuden” aikaa kesti vuoteen 1966 (ellei 50-luvun lopulla säädettyä Pohjois-Suomen teollisuuden verohuojennuslakia nimitetä aluepoliittiseksi välineeksi). Aluepolitiikkaa toteutettiin tätä ennen siis osana sektoripolitiikkaa. Tässä tutkimuksessa tarkastelen lähemmin varsinaista aluepoliittisen lainsäädännön kehittymisen aikaa, jonka Viiri (1997) on jäsentänyt seuraavasti (ks. myös Vartiainen 1998; Bengs *et al.* 2000; Jauhainen & Niemenmaa 2006; Remahl 2008): kehitysaluepolitiikka alkoi vuonna 1966; teollisuuskyläpolitiikka alkoi vuonna 1970; laaja aluepolitiikka alkoi 1975; alueellinen tasapainopolitiikka alkoi 1981; omaehtoisuutta korostava ohjelmallinen aluepolitiikka alkoi vuonna 1988; ja vuodesta 1994 siirryttiin aluepolitiikasta nykymuotoiseen alueiden kehittämiseen (ks. tarkemmin vaiheet, liite 1).

Toistaiseksi viimeisimmän vaiheen uudistuksella (vuoden 2010 alusta) on pyritty tukemaan vuorovaikutukseen ja verkostoitumiseen perustuvaa alueiden kehittämisen järjestelmää, jossa vastuu alueiden kehittämisestä on yhdessä valtiolla (Työ- ja elinkeinoministeriö) ja kunnilla (maakuntien liitot). Uudistukseen on liittynyt myös laaja valtion aluehallinnon rakenteellinen uudistaminen. Uudistuksessa pyrittiin selkeyteen ja koottiin esim. aluekehittämiseen osallistuvia viranomaisia koskevat säännökset yhteen lakiin. Myös hallintoa uudistettiin<sup>1</sup>, vaikka hanketoiminnan kannalta peruseriaatteet säilyivät lakiuudistuksessa pääpiirteissään samana. Maakunnan ja yhteistyöryhmän (MYR) rooli kuitenkin aluetasolla vahvistui. Sihteeristö tarkastelee ja seuraa kansallisia ja EU:n rahoittamia hankkeita, joten se on käytännön hankesuunnittelun kannalta keskeisin elin. (Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009; vrt. Ympäristöministeriö 2001)

Aluepolitiikan nykyisenä tavoitteena on siis kehittää alueiden omista lähtökohdista alueiden kilpailukykyä ja alueellista tasapainoa kansallisen ja Euroopan unionin aluepolitiikan yhteistyöllä. Tavoitteisiin pyritään ohjelmaperusteisen aluepolitiikan avulla, jossa maakuntasuunnitelmalla ja erityisesti maakuntaohjelmalla on entistä vahvempi rooli, mikä on lisännyt vuorovaikutuksen, yhteistyön ja koordinoinnin tarvetta eri ohjelmien ja toimijoiden kesken erityisesti maakuntatasolla (kuva 2).

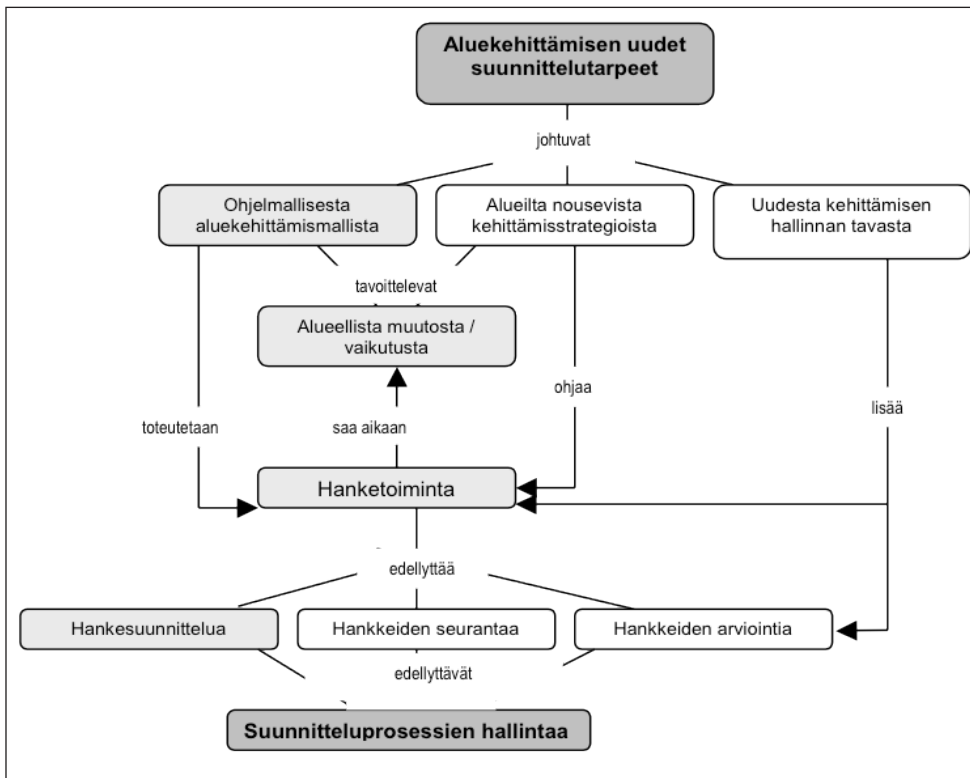
<sup>1</sup> Vuodesta 2010 keskushallinnon tärkein toimija on alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta. Sen tehtävänä on alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen (kansalliset ja EU-ohjelmat), ennakointi, seuranta ja arviointi. Kokoonpanossa ovat mukana ministeriöt (TEM pj, VM, OKM, MMM, LVM, STM, YM), maakunnan liitot (suuralueittain), Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (suuralueittain), Aluehallintovirastot ja keskeiset järjestöt (mm. Suomen kuntaliitto, Keskuskauppakamari, Elinkeinoelämän keskusliitto, MTK, AKAVA, SAK, STTK, Suomen Yrittäjät). Aluetasolla maakuntahallitus asettaa keskeiset toimijat: **maakunnan yhteistyöryhmän (MYR)** ja sen **sihteeristön** (joita koskevat säännökset myös siirrettiin rakennerahastolaista uuteen lakiin alueiden kehittämisestä). MYR sovittaa yhteen alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta (kansallinen ja EU-politiikka) ja käsittelee ELY:jen ja tarvittavilta osin AVI:en esitykset strategisiksi tulossopimuksiksi sekä sovittaa yhteen erityisohjelmien toteuttamista ja rahoitusta.



Kuva 2. Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010).

Vaikka aluekehittämistä uudistetaan lähes ohjelmakausittain, säilyvät kehittämisen painotukset ja ohjelmaperusteisuus niin kansallisena kuin Euroopan unioninkin kehittämiskäytäntöinä myös kuluvan ohjelmakauden jälkeen. Erilaisia muutospaineita tehokkaampaan, joustavampaan ja yksinkertaisempaan hallintoon sekä alueellisesti ohjautuvaan kehittämiseen on olemassa. Aluepolitiikan ja maatalous- sekä maaseutupolitiikan yhteen sovittaminen on myös haastavaa: EU-tasolla itälaajentumisen vuoksi ja meillä kansallisesti kilpailukykyparadigman korostuessa. Tämä on johtanut käänteen tekeviin tulkintoihin, että aluepolitiikan voimin ei voida pitää enää koko Suomea asuttuna (ks. Heiskanen 2004; Jauhiainen & Niemenmaa 2006; Valtioneuvoston kanslia 2009; Moisio 2012).

Uutta kehityksen ”yhteistoiminnallista” hallintaa (*governance*), jolla viitataan toiminnan ohjaamiseen verkostomaisesti eri toimijoiden kesken, tarvitaan yhä enemmän (ks. Pierre & Peters 2000; Tiuhonen 2004). Tätä hallintaa tarvitaan myös kehittämishanketasolla, jossa käytännön kehittämistoimenpiteitä suunnitellaan ja toteutetaan. On huomattava, että yksittäiset ihmiset (kohderymänä) ja yksityinen sektori (yritysten kehittämis- ja investointihankkeiden kautta) on myös kytketty suoraan ohjelmalliseen kehittämiseen (kuva 3). Täysin oma hallinnollinen ja hallinnallinen haasteensa on ns. laajan aluepolitiikan erittäin merkittävä alueellinen vaikuttavuus ja sen kytkettyminen osaksi systemaattista alueellista kehittämispolitiikkaa (ks. esim. Remahl 2008: 126).



Kuva 3. Aluekehittämisen uudet suunnittelutarpeet ja niiden kytkeytyminen hanketoimintaan ja suunnitteluprosessien hallintaan (käsittekarttana, jossa on sovellettu Novakin (2002) esitystekniikkaa).

Hankesuunnitelmien keskinäiseen ”kilpailuun” perustuva ohjelmaperusteinen kehittäminen saa aikaan sen, että on syytä jäsentää yksittäisten ihmisten, organisaatioiden ja erilaisten yhteisöjen uudenväisiä osallistumismahdollisuuksia oman osaamisensa, toimintansa, toimintaympäristönsä tai alueensa kehittämiseen. Ohjelmallisen aluepolitiikan *bottom up* -lähestymistapa sekä vahva usko *endogeeniseen kehitysprosessiin*, jossa uskotaan paikallisiin voimavaroihin ja instituutioihin, vaativat jatkuvasti uudistuvaa suunnittelunäkemyksiä ja -osaamista sekä kehittämistilanteiden hallintaa kaikilta kehittämistyön osallisilta, erityisesti hanketason aluekehittäjiltä ja suunnittelijoilta sekä arvioijilta.

### Ohjelmatyön periaatteet

Euroopan unionin alueellinen ja toiminnallinen rakenne muuttuu ihmisten, pääoman ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden seurauksena. Alueellisessa kehittämistyössä valta on jaettu Euroopan unionin, Suomen valtion ja alueiden (maakuntien) välillä siten, että suunnittelu- ja päätöksentekovalta on viety ”mahdollisimman alas”. Näin ollen alue- ja rakennepolitiikka

ovat ns. jaetun toimivallan aluetta ja siten EU:n kontrollissa, lähinnä rakennerahastolainsäädännön kautta. Menettelytavat EU-ohjelmatyössä ja kansallisessa aluekehittämisessä ovat lähentyneet toisiaan. Hankesuunnittelun kannalta keskeinen muutos on, että alun perin EU-ohjelmien toteuttamista varten perustettujen maakuntien yhteistyöryhmien (MYR) toimenkuva on laajentunut myös kansalliseen kehittämiseen.

Integroivan aluekehittämisen päämääränä on siis kestävä aluekehitys, jota viedään eteenpäin yhdentävällä otteella sektoripolitiikassa, eri yhteisöjä mukaan kokoavalla kehittämisellä ja alueellisesti omaehtoisella ohjelmallisella kehittämistyöllä. Hankesuunnitteluun vaikuttaa siis erittäin suuresti verkostoitunut toimintamalli, vuorovaikutteisuus, alhaalta ylös -ajattelu ja strateginen suunnittelu sekä erityiset toimintaperiaatteet, joista keskeisimpänä on suhteellisuus- ja subsidiariteetti eli läheisyysperiaate poliittis-hallinnollisena ja hallinnallisena lähtökohdana. Myös ohjelmallisuus, keskittäminen, yhteistyö ja lisäysperiaate ohjaavat hallinnollisia toimia ja luovat aluekehittämiseen omaa toimintastruktuuria ja -kulttuuria. Tämän rakenteen ja systeemin toimivuutta pyritään parantamaan ohjelmatasolla lakisäätteisellä seurannalla ja arvioinnilla, joka pakottaa arviointinäkökulman huomioon ottamiseen myös hanketasolla. (Ks. Pirkola 1998; Jauhiainen 2000: 69–70; Neuvoston asetus (EY) 1083/2006.)

EU:n rakennerahastojen ideana koko Euroopan unionin alueella on vahvistaa Euroopan ja sen eri alueiden kilpailukykyä, työllisyyttä ja hyvinvointia (ks. Työ- ja elinkeinoministeriö 2010). Suomen rakennerahastostrategia määrittelee ne tavoitteet ja painopisteet, joiden perusteella rakennerahastoista myönnetään rahaa eri kehityshankkeille. Tavoitteiden mukaisten hankkeiden avulla tasoitetaan alueiden välisiä hyvinvointieroja ja parannetaan ihmisten mahdollisuuksia työmarkkinoilla sekä luodaan parempia yritys-, osaamis-, innovaatio-, työ- ja asuinympäristöjä. Tavoitteiden vahvat yritys- ja aluetalouspainotukset näkyvät myös seurannan ja arvioinnin painotuksessa, esim. hankekriteereissä ja indikaattoreissa (esim. Pyllkänen 2008).

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tukea jaetaan rakennerahastokaudella 2007–2013 viiden alueellisen ohjelman kautta Etelä-, Itä-, Länsi- ja Pohjois- Suomessa sekä Ahvenanmaalla. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tuki jaetaan yhden ohjelman kautta, joka jakautuu valtakunnalliseen ja alueellisiin osioihin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.) Ohjelmat pohjautuvat kunkin alueen omiin kehittämistarpeisiin, ja niissä määritellään strategia, toimenpiteet ja niihin kohdistettava rahoitus sekä toiminnan tulosten mittarit. Euroopan aluekehitysrahaston tukea myönnetään myös Euroopan alueellisen yhteistyön ja Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin ohjelmille. Euroopan unionin tuki on ”lisärahoitusta” Suomen kansalliseen kehittämistyöhön<sup>2</sup>. Käytännössä tämä rahoitus-rakenne heijastuu hanketasolle saakka kontrolli- ja hallintateknokratiana.

<sup>2</sup> Suomi saa EU:n rakennerahastoista vuosina 2007–2013 noin 1,7 miljardia euroa (käytännössä itse maksamiaan rahoja). Suomi saa EU:lta rahoitusta sekä alueellisen kilpailukykyyn ja työllisyyden kehittämiseen että muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. EU-ohjelmiin sitoutuu kansallista julkista rahoitusta yhteensä 2,01 miljardia euroa, joka tulee valtiolta (75 %) ja kunnilta (25 %). Lisäksi ohjelmiin on arvioitu käytettävän noin 2,3 miljardia euroa yksityistä rahoitusta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.)



Maaseudun kehittäminen on keskitetty kaudella 2007–2013 yhteen ohjelmaan<sup>3</sup>, kun aiemmin samoja toimenpiteitä on toteutettu yhteensä kuudessa eri ohjelmassa (ks. Uusitalo 2009). (Asiasta enemmän empirian yhteydessä, luku 4.)

Rakennerahastojen ja maaseuturahaston eriytyneistä sisällöistä ja toimintaperiaatteista on kullakin ohjelmakaudella aiheutunut hankesuunnittelutasolle saakka heijastuvia ”toimintakulttuureita”, oma hallintatapansa, johon on toki sisällytetty myös suomalaisia piirteitä. Kaikilla ohjelmilla on oma tehtävänsä tavoitteiden asettajana, suunnittelunäkemyksen kiteyttäjänä, suunnittelun toteutuksen linjaajana ja rahoituksen ohjausvälineenä. Aluetasolla ohjelmaperusteisuus merkitsee myös haastavaa ohjelmien yhteensovittamista ja työnjakoa, vaikka kullakin ohjelmalla on oma alueellisesti rajattu kehittämiskohde, ajallisesti rajattu kesto, tietty rahoituskehys ja spesifit tavoitteet.

Yleistäen voidaan sanoa, että hankesuunnittelun logiikka ja vaatimukset ovat pääpiirteissään samanlaisia kaikissa ohjelmissa, vaikka säädöspohja ja hallinnointi vaihtelevat lähinnä rakennerahastoittain ja vastuuministeriöittäin. Ero ei ole suuri myöskään tämän tutkimuksen empiriaan, joka liittyy ohjelmakauden 2000–2006 perusinstrumentteihin, joita olivat tavoite 1 ja 2 -ohjelmat, ALMA (Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma) ja niitä täydentäneet yhteisöaloitteet sekä erilaiset kansalliset ohjelmat.

## **Aluekehittämisen haasteet muuttuvassa kehittämisympäristössä**

### *Rakennemuutoksen haasteita*

Toimintaympäristön nopea muuttuminen haastaa alueellisia muutoksia ohjaamaan pyrkivän suunnittelujärjestelmän. Alueet ovat kohdanneet 1990- ja 2000-luvuilla aivan uudenlaisia kehittämishaasteita koko Euroopan laajuisesti: esimerkiksi työttömyys, keskittyminen (väestö, työpaikat ja talous), demografia (väestön vanheneminen) sekä erilaiset globalisaatioon ja tietoyhteiskuntaan sekä informaatiotalouteen liittyvät piirteet ovat koskettaneet kaikkia EU-maita (ks. Kangasharju 2003; Euroopan yhteisöt 2004; Heiskanen 2004; Mannermaa 2004; Valtioneuvoston selonteko 2009; Ponnikas *et al.* 2010). Nämä ilmiöt ovat muuttaneet suhteellisen nopeasti alueiden taloudellisia ja sosiaalisia rakenteita, mikä on polarisoinut alueellisia kehittyneisyseroja myös Suomessa. Aluepoliittisista ponnistuksista huolimatta heikointa kehitys on ollut perinteisissä ”kehitysaluemaakunnissa<sup>4</sup>”, koska (osaamisparadig-

<sup>3</sup> Suomen maaseudun kehittämisstrategian painopistealueita ovat maa- ja metsätalouden harjoittaminen taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä sekä eettisesti hyväksyttävällä tavalla, maaseudun yritystoiminnan kehittäminen sekä paikallisen omaehtoisen toiminnan vahvistaminen. Maaseudun kehittämistä rahoitetaan osaksi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahastosta), joten tuen yleiset säännöt ohjelmakaudelle 2007–2013 määrittelee neuvoston maaseutuasetus (N:o 1698/2005). Painopistealueita toteutetaan maaseutuasetuksen mukaisesti neljän toimintalinjan kautta: maa- ja metsätalouden kilpailukyvyyn parantaminen; ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen; maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen ja maaseutualueiden elämänlaadun parantaminen; Leader-toimintatapa.

<sup>4</sup> Esimerkiksi BTV-indikaattorilla (tuotanto – työllisyys – väestö) vuosina 1988–2007 selvästi heikointa kehitys on ollut Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa.

man vallitessa) riittävän vetovoimaisia ”osaamiskeskittymiä” ei ole saatu syntymään (esim. Pekkala 2000; Eskelinen & Niiranen 2003; Virkkala 2003; Kuntaliitto 2010).

Myös Suomessa on siirrytty hyvinvointivaltiosta uusliberalistiseen kilpailuvaltioon, vähitellen 1970-luvulta lähtien ja viimeistään 2000-luvulla. Samalla myös alueiden merkitys on korostunut, erityisesti omaehtoisen, alueellisen kehittämisen hallinnan ja kilpailun foorumina sekä taloudellisen kasvun ja kehityksen perustana. Myös valtion kilpailukyky ja metropolipolitiikka on mukana aluepoliittisessa keskustelussa, jossa on korostunut erityisesti kilpailukykyisten keskusten kehittämisen tärkeys. (Ks. Rosenqvist 2003; Linnamaa 2004; Remahl 2008; Kantola 2010.) Samalla ovat myös alueellistetut innovaatio- ja kaupunkipolitiikka saaneet merkittävän roolin aluepolitiikassa.

Globalisaatiodiskurssia käytetään tässä yhteydessä myös perusteluna tiettyjen kehityskulkujen väistämättömyydelle ja tiettyjen politiikan vaihtoehtojen välttämättömyydelle kilpailukyvyyn nimissä (ks. Eskelinen 2001; Kantola 2010). Uusliberalismia suosivissa piireissä alueellisen taloudellisen kilpailuaseman turvaaminen ja aluekeskusten kehittäminen nähdään eräänlaisena kehittämisen pakkona, jossa joidenkin mielestä turhan monia asioita alistetaan kasvu- ja keskitysideologian taustavoimiksi (ks. Blom 1999: 231–233; Rosenqvist 2003; vrt. Remahl 2008). Territoriaalinen koheesio, jossa taantuvien alueiden keskuksia kehitetään alueellisiksi vetureiksi, nähdään kuitenkin tutkijoiden piirissä myös myönteisenä kehityksenä (esim. Eskelinen 2004; Jauhiainen & Niemenmaa 2006).

Alueellisen kehittämisen näkökulmasta on mielenkiintoista, että sekä Suomi että koko Euroopan unioni pyrkivät edistämään tasapainoista alueellista kehitystä alueellaan, vaikka globaalin kilpailustrategian kannalta se ei näyttäisi olevan täysin ristiriidatonta. Miten erilaiset ristiriitaiset tavoitteet ovat saavutettavissa ja kehittämisprosessit hallittavissa, on mielenkiintoinen vallankäytön, resurssien allokoinnin ja hallinnon toimivuuden kysymys. Myös Suomessa on alettu ajatella, että alueellinen tasa-arvo on ristiriidassa kilpailukyvyyn vahvistamisen kautta tapahtuvan keskittävän kehityksen kanssa (esim. Moisio 2006). Auerakenne jäsennetäänkin nykyisin ”lähes kaiken kattavien” kaupunkiseutujen muodostamana verkostona, joka mielletään jopa aluekehittämisen välineeksi (esim. Eskelinen 2006). Käynnissä olevalla kuntarakennemuutoksella (kuntakarttojen uusiksi piirtelyllä) on ainakin implisiittisesti samansuuntaisia tavoitteita. Alueellisen kehittämisen keinot ovat tässä ympäristössä hankalasti hallittavia, koska ne ovat riippuvaisia useista eri ohjelmista, joilla taas voi olla jopa ristiriitaisia tavoitteita samalla alueella. Erityisesti hankesuunnittelutasolla tehtäville tulkinnoille tämä asettaa suuret haasteet: miten alueelliset tavoitteet konkretisoituvat tuhansien hankkeiden kautta alueellisiksi, kansallisiksi ja EU:n laajuisiksi koherenteiksi vaikutuksiksi?

## Hallintatavan haasteita

Alueellisen kehityksen *verkostomaisella*<sup>5</sup> hallinnalla on myös erittäin keskeinen rooli osana nykyistä julkista alueellista kehittämispolitiikkaa. Ohjelmallisen aluekehittämisen toimintaperiaatteet haastavat suunnittelun uudessa yhteiskunnassa, jota kuvaa Castellsin (1996) käsite *verkostoyhteiskunta* (jota voidaan tässä yhteydessä kutsua myös *projektiyhteiskunnaksi*). Siinä keskeisessä asemassa ovat verkostomalliset organisaatiot ja edellä mainittu globaali talous. Tästä näkökulmasta myös alueellisen kehittämisen sisältö ja menetelmät on syytä liittää koko yhteiskunnan ”modernisaation” muutokseen ja sen sisällä organisaatioiden ja yksilöiden ajattelu- ja toimintatapojen muutokseen.

Hallintatapojen muutos liittyy myös erilaisiin postmoderneihin ilmiöihin, joissa hierarkiset hallintomallit ja -tavat purkautuvat. Tässä muutostendenssissä on myös suunnitteluun, sen ristiriitoihin ja konfliktteihin, liittyvät haasteensa, jotka lisäävät myös arviointitarvetta. Hallintaan sisältyy myös Stokerin (1998, cit. Airaksinen *et al.* 2004) mukaan dilemma: toimijoiden statuksen epämääräisyys lisää päätöksenteon kompleksisuutta ja voi aiheuttaa legitimaatio- ja vastuuristiriitoja. Suunnittelufilosofisesti myös ongelman määrittely tulee uuteen valoon paljon erilaisia rooleja sisältävässä järjestelmässä (ks. Linnamaa 2004). Vallan käyttö aluepolitiikassa on hyvin monisyistä, koska aluepoliittista ”valtaa” on monilla eri toimijoilla (mm. komissio, eduskunta, hallitus, ministeriöt, kunnat, puolueet, yliopistot, tutkimuslaitokset, media, eri edunvalvontaorganisaatiot) ja tasoilla (EU, valtio, alueet, seudut ja paikallinen taso) (esim. Remahl 2008; Roininen 2012).

Tämän tutkimuksen kannalta ohjelmahallinto muodostaa erittäin merkittävän osapuolen aluekehityshankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Tätä hallinnon omaa tapaa ajatella ja omaa näkemystä palvella hallittavia voidaan kutsua käsitteellä *hallintatapa* (Tynkkynen 2009: 26). Tässä yhteydessä hallinta voidaan tulkita uudeksi *julkisyhteisöjen hallintatavaksi* (*new public governance*), jonka taustalla on 1980-luvulla syntynyt uusi *julkisjohtaminen* (*new public management*). Muutosta voidaan nimittää siirtymiseksi hallinnosta *hallintaan* (*governance*), jossa erilaiset yhteiskunnalliset ongelmat pyritään ratkomaan monitoimijaisen yhteistyöverkon kautta, joustavalla (vähän sääntöjä) ja verkostomaisella sekä tavoitteellisella (yhteinen tavoite) toimintatavalla. Euroopan komissio nostaa hyvän hallinnan kriteereiksi tehokkuuden, vastuunalaisuuden ja läpinäkyvyyden<sup>6</sup>. (Ks. Pierre & Peters 2000; Airaksinen *et al.* 2004; Tiihonen 2004.)

Hallinnalla siis viitataan jonkin tehtävän tai toiminnan ohjaamiseen, yhteisten asioiden hoitoon. Hallinta voidaan ymmärtää myös yleisemmin uudenlaisina koordinoitukäytäntöinä, joilla pyritään erilaisten resurssien strategiseen kokoamiseen ja hallintaan myös aluekehittämisessä (esim. Linnamaa 2004). Hallinta-käsitettä voidaan siis pitää synonyyminä

<sup>5</sup> Verkostot ja verkostojen tutkimus on hyvin laaja kenttä, joka yleisimmillään voidaan kiteyttää siten, että verkosto on yksikköjen ryhmä, jota yhdistävät niiden väliset siteet (esim. Johanson *et al.* 1995).

<sup>6</sup> Samantyyppisiä kehityssuuntia on ollut nähtävissä monissa OECD-maissa sekä erityisesti Maailmanpankin piirissä, josta hyvän hallinnan periaatteet ovat levinneet myös EU:n toimintaan (ainakin retoriikkaan) jo 1990-luvulla.

hyvän hallintatavan periaatteelle, jossa korostuu myös demokraattinen yhteiskunnallinen kehitys, tehokkuus, tasa-arvoisuus, osallisuus ja avoin vuorovaikutus eri tasoilla paikalliselta kansainväliselle (ks. Airaksinen *et al.* 2004: 21–29). Tämä on keskeinen uusi ja haastava piirre myös aluekehityshankkeiden toimintaympäristössä, jossa alueet ja eri kehittäjätahot toimivat, ainakin vielä, erilaisilla toimintakulttuureilla.

EU:n aluepolitiikan toteuttamisen periaatteista erityisesti läheisyys ja kumppanuus liittyvät aluehallinnan (*governance*) teoriaan, jossa aluekehittämisen valtaa ja vastuuta jaetaan eri aluetason toimijoiden kesken (ks. Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 141). Uuden hallinnan kohtuullisen pitkästä perinteestä huolimatta alueellistuminen (tarkoittaa maakunnan ”sisäsyntyistä” itsehallintoa) ja alueiden hallinnollinen valta sekä asema eivät ole kehittyneet toivotusti EU:ssa. Hallinnollista kehitystä alueilla heikentävät ennen kaikkea heikko institutionalisaatio, alueiden suuri erilaisuus ja ”kilpailu” vallasta ja resursseista eri hallintotasojen välillä, joka heijastuu monella tavalla myös hanketason toimintaan.

Eurooppalainen suuntaus korostaa alueellista, maakunnallista, valtaa ja vastuuta aluekehittämisessä, mutta tämä kehitys on Suomessa jäänyt vielä lähinnä Kainuun maakuntahallintomalli -kokeilun (2005–2012) asteelle (Ahvenanmaan erityisaseman lisäksi). Kainuun kokemukset ovat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen tehokkuuden osalta positiivisia mutta aluekehittämisen onnistumisen ja aidon vuorovaikutuksen osalta vähintäänkin ristiriitaisia (ks. Airaksinen *et al.* 2008). Myös seutuyhteistyön rooli on jäänyt kehittämisessä vähäiseksi ja hallinnollisesti sekavaksi. Paikallishallinnon rooli ohjelmallisessa aluepolitiikassa on enemmän tai vähemmän sattumanvarainen. Kuntien asema aluepoliittisina toimijoina on kuntien omasta aktiivisuudesta ja resursseista riippuvainen, vaikka kunnilla on kuntalain nojalla erittäin vahva rooli julkisten palvelujen paikallisena järjestäjänä ja aluepoliittisenakin toimijana. Unionin alueet ovat siis yleensä rakenteellisesti heikkoja aluepolitiikan hallinnan järjestämisessä, vaikka poikkeuksiakin on (esim. Saksassa ja Espanjassa). Yhtenäinen Alueiden Eurooppa (*”Europe of the Regions”*) on siis ainakin toistaiseksi tarua, vaikka edellytyksiä sen syntymiselle on luotu. (Ks. Le Gales 1998: 265–267; Uusitalo 2009.)

Alueellisen kehittämisen hallinta on siis olennainen ja mielenkiintoinen kysymys tämän tutkimuksen kannalta. On huomattava, että EU ei ole pelkkä järjestö (*organization*) vaan yhteisö (*community*), joka toimii (esim. Kirkinen 2001) kansanvaltaisesti yhteisöjen yhteisön tavoin, kokonaan uudella aluetasolla. Siksi se korostaa myös jäsenmaiden maakuntien (alueiden) merkitystä EU:n kokonaisuudessa ja on luonut näille myös omia toimintafoorumeita (alueiden komitea). Myös ESDP (*European Spatial Development Perspective*) on EU:n ns. policy-kannanotto alueellista kehitystä koskevista tavoitteista ja keinoista, joissa korostetaan mahdollisuutta siirtyä asteittain hyvin yleisistä, koko unionia käsittelevistä tavoitteista, yhä konkreettisempiin alueellisiin tavoitteisiin. Suomessakin, aika ajoin, halutaan vahvistaa maakuntien asemaa siirtämällä päätösvaltaa keskushallinnosta alueille

<sup>7</sup> Tutkimusta resurssoidaan erityisesti ESPON-tutkimusohjelmalla (*European Spatial Planning Observation Network*), jossa tutkitaan aluepolitiikkaa, alueellista kehitystä ja kehittämisen menetelmiä – myös Suomi on osallistunut aktiivisesti tähän tutkimukseen (Bengs *et al.* 2000; Eskelinen & Hirvonen 2006; Blomberg 2009).

paikkaamaan demokratiavajetta valtion ja kuntien välissä (esim. Kainuun hallintokokeilu) ja tukemaan alueellista taloudellista kehitystä (ks. Paasi 2001; Jauhiainen & Niemenmaa 2006; Airaksinen *et al.* 2008). Vaikuttaa kuitenkin siltä, että Suomessa ei ole tällä hetkellä poliittista tahtoa vahvistaa maakuntahallintoa (esim. Kainuun hallintokokeilulakia ei vaki-naistettu). Nykyisen poliittisen tahdon mukaan 2010-luvun Suomessa luotetaan vahvaan keskushallintoon ja vahvoihin peruskuntiin.

### *Alueellisuuden haasteita*

Aluekehittämisen yhteydessä on alue käsitteenä keskeinen. Alueista puhutaan monessa merkityksessä, ja ne voidaan ymmärtää monella tavalla. Alue voidaan mieltää absoluuttisena tilana, geometrisena säiliönä, jossa esineet ja ihmiset sijaitsevat; tai relatiivisena tilana, joka on esineiden ja ihmisten välinen tilannekohtainen suhde; alue voi olla myös relationaalinen tila, joka muodostuu puolestaan sosiaalisissa suhteissa (Jauhiainen & Niemenmaa 2006). Aluetta voidaan pitää myös prosessina. Alue voidaan mieltää prosessinomaisen kehityksen tulokseksi, joka liittyy tiettyihin instituutioihin ja määrättyihin historiallisiin sekä kulttuuriin merkityksiin, joita hallinto, toiminta ja identiteetti jäsentävät (ks. Paasi 1986; 2001).

Alueen käsitteen monimerkityksisyys tarkoittaa myös sitä, että alueita kehittämään pyrkivät ohjelmat ja hankkeet kiinnittyvät alueisiin hyvin monella eri logiikalla. Vaikka kukin ohjelma on teknisesti ”vain” kehittämiskeinoja valikoiva ja resurssija alueellisesti allokoiva sekä toiminnallisuutta korostava näkökulma alueeseen, on se myös paljon muuta. Se voi uusintaa vallankäytön ja identiteetin rakenteita sekä profiloida alueita suhteessa toisiin kehittyneisyyden (esimerkiksi osaamisen) suhteen. Alueellista kehitystä koskevassa tutkimuksessa hallitseva paradigma on muuttunut merkittävästi 1990-luvun lopulta lähtien siten, että on alettu korostaa alueen ominaispiirteiden merkitystä taloudellisen kasvun ja kehityksen perustana (esim. Rosenqvist 2003; 2004; vrt. laki alueiden kehittämisestä 1651/2009). Tätä laajan hyväksynnän saanutta paradigmaa, jossa puhutaan myös alueiden Euroopasta, on alettu kutsua *uudeksi regionalismiksi*. Tämä on nostanut alueet uuteen asemaan suhteessa keskushallintoon, mutta se on ajanut alueet myös keskinäiseen kilpailuun (esim. Remahl 2008). Kilpailua alueiden välillä (ja sisällä) käydään myös aluekehittämisen erilaisista resursseista, jopa avaintoimijoista, mikä tekee ilmiöstä tämän tutkimuksen kanalta kiinnostavan.

Alueiden endogeenista kilpailukykydiskurssia korostamalla ei voida tehdä tyhjäksi sitä, että tässä kilpailutilanteessa jotkut alueet myös taantuvat. Maantieteellisessä tilassa havaittavien erojen ja eriarvoisuuksien analysoinnissa ei voida hylätä erottelua keskus-periferia. (Tässä voitaisiin käyttää myös jakoa kaupunki-maaseutu.) Kategorisoinnin taustalla on (ainakin implisittisesti) ajatus, että keskuksella on valtaa periferian suhteen. Paasi (1995: 237) erottaa toisistaan taloudellisen, poliittisen, ideologisen ja kulttuurisen periferian ja korostaa, että periferia tulisi käsittää myös kontekstuaaliseksi ja suhteelliseksi kategoriaksi. Pelkkä suhteellisuuden käsite tässä yhteydessä osoittaa aluekehittämisen kohdentamisen

ja sen arvioinnin visaisuuden esimerkiksi kaupunki-maaseutu-ulottuvuudella. Alueellisen kehittämisen kompleksisuutta lisäävät vielä maatalous-, maaseutu- ja aluepolitiikan erilaiset historialliset lähestymistavat ja legitimiäsoletukset sekä -odotukset.

Maantieteilijälle hyvin keskeinen kysymys on alueellisen kehittämisen perustana oleva erilaisten alueiden tyypittely ja/tai erottelu. Perinteisesti aluepolitiikka on jäsentänyt keskusten ja ympäröivien alueiden tasapainokysymystä pääasiassa valtakunnan tasolla ja tasapainoillut yleisesti keskusten kehittämisen ja syrjäisten maaseutualueiden tukemisen välimaastossa (esim. Valtakari 1999: 176–177). Yhteistä erilaisille kansallisiin ja EU:n tarpeisiin luoduille kunta- ja seutukuntapohjaisille kehittämisspoliittisille, hallinnollisille, aluerajauksille on se, että ne eivät useinkaan tunnista olosuhteiden erilaisuutta ja aluejärjestelmän toiminnallista luonnetta, esimerkiksi maaseudun sisäistä mosaikkimaisuutta ja tähän liittyvää aluejärjestelmän monitasoisuutta (ks. Keränen *et al.* 2000a; Keränen 2004; vrt. Katajamäki 1990). Myöskään tietotekniikan nopea kehitys ja paikkatieto (GIS) eivät ole poistaneet em. ongelmaa, vaikka ne ovatkin luoneet uusia mahdollisuuksia jäsentää esimerkiksi maaseututyppejä, maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutusta, saavutettavuutta jne. (Naukkarinen *et al.* 1991; Keränen 2002; Muilu & Rusanen 2004). Niiden hyödyntäminen on kuitenkin aluekehittämisen arvioinnissa, osana indikaattorijärjestelmää, jäänyt lopulta yllättävän vähäiseksi.

Maaseutu ja kaupunki ymmärretään maantieteessä spatiaalisiksi, alueellisiksi tai territoriaalisiksi käsitteiksi, mutta aluekehittämisen näkökulmasta niitä on mahdollista lähestyä myös tilasta suhteellisen irrallaan olevina henkisinä, symbolisina tai jopa vertauskuvallisina rakennelmina (ks. Rosenqvist 2003; Paasi 1995). Käytännössä tätä voidaan konkretisoida siten, että yksilö (esim. kehittäjä, suunnittelija tai arviointitutkija) voi kuulua yhtä aikaa moneen yhteisöön, joilla kullakin on oma (alue)identiteettinsä. Tätä kautta myös erilaiset roolit ja niihin liittyvät identiteetit sekä arvot vaikuttavat aluekehittämiseen, erityisesti suunnitteluprosessien kautta. Maaseutu ja kaupunki ovat voimakkaasti erilaistumassa myös fyysisinä ja funktionaalisina alueina ja samalla menettämässä merkitystään yleispätevinä, keskenään vastakohtaisina käsitteinä (ks. Schulman 1999). Toisaalta esimerkiksi nykyinen kuntauudistus hämmentää vaihtoehdottomuudellaan, kun (keskittämispäädösten mukaisesti) maaseutumaisia kuntia ollaan liittämässä elinvoimaisiin keskuksiin.

Vallitseva näkemys on, että tietointensiivinen toimintatapa tunkeutuu kaikille elämän ja tuotannon alueille (ks. Castells & Himanen 2001). Tällä on kytkenä myös alueelliseen kilpailukykyyn, joka perustuu tietoyhteiskunnassa uusiin elementteihin, joissa osaamisella ja kehittäjäorganisaatioilla on suuri merkitys (ks. Sotarauta 2001; Linnamaa 2004). Erityisesti oppimisen uudet haasteet korostuvat niin yksilö-, organisaatio- kuin aluetasollakin; 1990-luvulta lähtien on alettu puhua yhä enemmän oppivista organisaatioista ja jopa oppivista alueista (ks. Kasvio 1994: 160; Setälä 1994: 27; Virkkala 2003). Tämän seurauksena mm. kaupunkipolitiikan ja alueellisten osaamiskeskittymien rooli alueellisina kehityksen vetureina on entisestään korostunut.

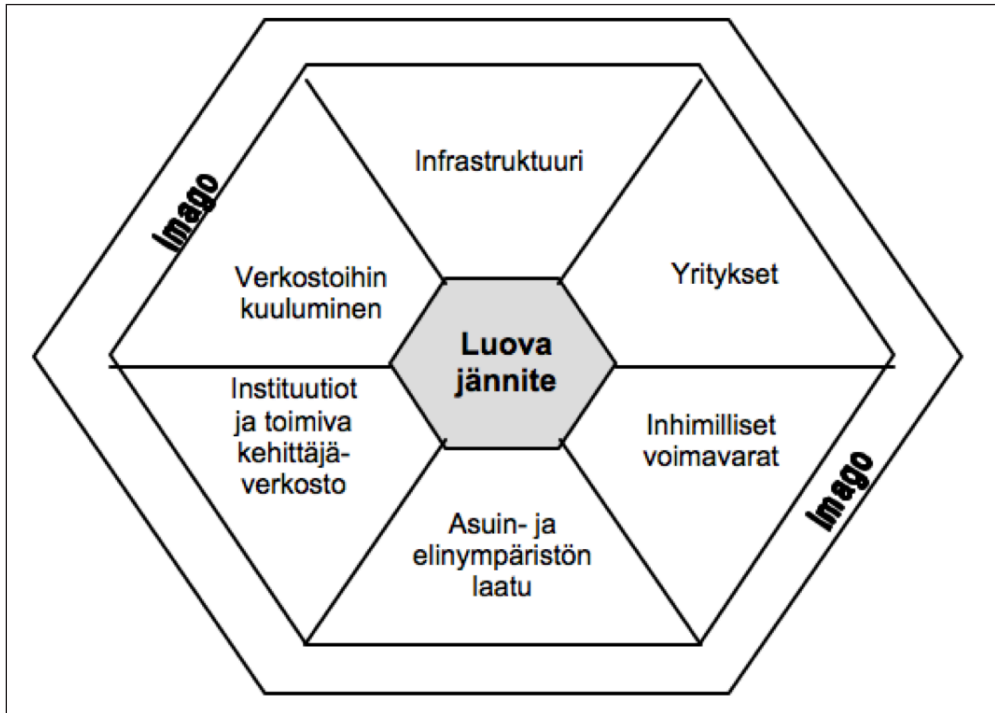
Aluekehittämisen kannalta *oppiva alue* on mielenkiintoinen käsite, joka on 1990-luvun puolessa välissä nopeasti levinnyt tieteellisestä keskustelusta kehittämisen taustamalliksi ja

perusteluksi. Käsite lupaa alueelle paljon hyvää: tietoa, sivistystä, menestystä, kilpailukykyä ja hyvinvointia (Virkkala 2003; vrt. Viherä 1999). Sen avulla koulutus- ja sivistystavoitteet ja osaamisen kehittäminen saadaan kätevästi liittymään elinkeinojen kehittämistavoitteisiin (vrt. Jauhiainen & Niemenmaa 2002). Käsitettä siis käytetään sekä aluekehityksen selittämässä että aluekehittämisen mallina – jopa normina. Kehittämismallina oppiva alue painottaa jatkuvaa organisatorista oppimista ja kykyä yhteistoimintaprosessien hallintaan (vrt. Karppi 1996), mikä on myös aluekehittämisen hallinnan kannalta mielenkiintoinen aspekti. Tietoyhteiskuntaan liittyvät ilmiöt ovat siis kuuluneet läheisesti osaamista tukevien kehittämisstrategioiden yhteyteen, esim. Suomi ”maailman malliesimerkkinä” uuden tietojen ja viestintätekniikan käyttöönotossa – reilu vuosikymmen sitten (ks. Castells & Himanen 2001). Ahlqvist (2008: 310) korostaa, että alueellinen muutos on aina ihmisten toimintaa ja monitasoisiin spatiaalisiin verkkoihin kietoutuneiden näkymien ja mahdollisuuksien aktiivista rakentamista tiettyyn yhteiskunnalliseen rationaaliin ja samalla tiettyihin teknologioihin perustuen. Juuri ohjelmallisuudessa korostetaan poliittista, hallinnollista ja hallinnallista omaehtoisuutta alue- ja paikallistasolla ja alhaalta ylöspäin -toimintamalleja (esim. Uusitalo 1998; 2009; Malinen 2000). Uuden hallinnan tavoittelussa yhteistyö ja kumppanuus ulottuvat organisaatioiden sisältä yhteiskunnan eri sektoreille ja tasoille.

### ***Kehittämisen mallintamisen haasteita***

Alueellisen kehittämisen institutionaalsiin muotoihin ovat merkittävimmin vaikuttaneet kansallisen aluepolitiikan uudistaminen ja pyrkimys sopeuttaa suomalaiset kehittämissäytännöt EU:n rakenne- ja aluepolitiikan periaatteisiin eli keskittämiseen, kumppanuuteen, ohjelmallisuuteen ja täydentävyyteen sekä monitorointiin ja evaluointiin (ks. esim. Jauhiainen & Niemenmaa 2006). Samalla kehittämistoiminnassa ja -ajattelussa korostuu siis yhä enemmän alueen kyky vahvistaa omaa innovaatio- ja kilpailukykyään ja edelleen kyky luoda paikallisista lähtökohdista nousevia kilpailuetuja alueiden välisessä kilpailussa (Sotara *et al.* 2001: 206; laki alueiden kehittämisestä 1651/2009).

Porterilainen valtiollisen kilpailukykyyn korostaminen nousi globaalisti esiin 1990-luvulla (Porter 1992). Suomessa Sotaraudan (2001) *alueellisen kilpailukykyyn malli* on esimerkki uudentyypisistä tavasta jäsentää aluekehitykseen liittyviä tekijöitä ja elementtejä (kuva 4). Mallin mukaan alueiden kilpailukyky koostuu toisiinsa liittyneistä elementeistä, joista kuusi on peruselementtejä: yritykset, inhimillinen pääoma, asuin- ja elinympäristön laatu, instituutiot ja toimiva kehittäjäverkosto sekä verkostoihin kuuluminen. Lisäksi kilpailukykyyn vaikuttavat luova jännite, joka on innostavana tekijänä kilpailukykyyn ytimessä, ja imago, joka muotoutuu kullekin alueelle ominaisella tavalla joko yhden tai useamman peruselementin varaan (ks. myös Linnamaa 2004: 80). Malli voisi sopia minkä tahansa alueellisen strategian jäsentelyn taustaksi tai jopa aluekehityshankkeen suunnittelun viitekehikseksi. Alueellisen kilpailukykyyn ja verkostoitumisen ideoita on alettu korostaa lähes poikkeuksetta 2000-luvulla merkittävässä strategioissa, erityisesti maakuntasuunnitelmissa



Kuva 4. Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä (Sotarauta 2001: 206).

ja -ohjelmissa (esim. Linnamaa 2004). Esimerkiksi oppivien alueiden synnyttäminen<sup>8</sup>, jossa yliopistot ja korkeakoulut integroidaan dynaamisiksi aluetalouden vetureiksi ja osaksi uutta kehittämisen hallintaa, sekä kaupunkiverkkotutkimus edustavat tätä ajattelua Suomessa (Jauhiainen ja Niemenmaa 2002; 2006).

Aluekehityksen moottoreina ovat korostuneet monipuoliset tutkimuksen ja tuotekehityspalveluiden keskittymät sekä tietointensiivisen teollisuuden keskittymät. Kaikissa näissä tapauksissa kyse on ensisijaisesti korkeaa osaamista edellyttävistä ja edistävästä keskittymistä, vaikka keskittymisen maantieteellinen muoto onkin niissä monella tapaa avoin (esim. Vartiainen 1999; Ahlqvist 2008). Vartiainen mukaan maantieteellisten tasojen näkökulmasta oleellista uudessa yhteiskuntamuodossa on globalisaation suuntainen kehityskulku. Menestyksessä ratkaisevaa on yhtäältä ylikansallisiin ja toisaalta paikallisiin yhteyksiin perustuva verkostoituminen. Madaltuvan keskushierarkian mukaisessa alue- ja yhdyskuntajärjestelmässä alettiin erityyppisillä alueilla jo 1990-luvulla tunnistaa yksilöllisiä mahdollisuuksia korostaa paikallista erikoistumista ja erityisosaamista (ks. myös Pulliainen & Siuruainen 2000: 117).

<sup>8</sup>Tämän tyyppisen ajattelun juuret ovat kuitenkin jo suhteellisen vanhat. Suunnittelun teoreetikot, mm. Faludi (1973) ja Chadwick (1971) ovat yhdistäneet Etzionin *mixed scanning* -metodin teoriaan oppimisjärjestelmistä (*learning systems*).



EU:n koheesiopolitiikalla riittää haasteita myös tulevaisuudessa, sillä monet trendit uhkaavat alueellisen koheesion edistymistä (ks. European Commission 2003: 32; Blomberg 2009: 43). Myöskään globaalilla verkostotaloudella ei näyttäisi olevan odotettuja positiivisia vaikutuksia maiden reuna-alueiden talouteen ja talousmaantieteelliseen profiliin. Jo 1990-luvulla havaittiin, että yhtenäistä standardiratkaisua reuna-alueiden alueellisiin ongelmiin ei ole, vaan strategiat on hienosäädettävä ja räätälöitävä sekä kohdistettava alueiden erityistarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan (Nijkamp 1998). Yleisenä keinona esimerkiksi alueen saavutettavuutta parantava politiikka on saanut huomiota (ks. Eskelinen 2004), mutta myös henkilöverotuksellisten keinojen mukaan ottamista osaksi aluepolitiikkaa on aika ajoin esitetty (esim. Eskelinen 2001). Joskus korostetaan jopa yksilökeskeisen alue- ja kehittämisselityksen tarvetta (suhteessa yhteisölliseen ohjelmalliseen aluekehittämisselitykseen) erityisesti syrjäisten maaseutualueiden kehittämisessä (Laasasenaho 2010: 202).

Toisaalta, vaikka alueellista ja paikallista näkökulmaa korostetaankin, edellyttävät Euroopan unionin politiikat ja ohjelmat myös entistä integroidumpaa aluesuunnittelua erityisesti sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöongelmien osalta (Naukkarinen *et al.* 2001). On myös näkemyksiä, että kestävä ratkaisua ei voida saada aikaan niin kauan kuin korkeakulttuurien arvoperusta ja poliittinen valtasuuntaus pysyvät kovan ja yhä keskittyvän talouskilpailun yksipuolisella pohjalla (esim. Kirkinen 2001).

Mielenkiintoiseksi alueellisen kehittämisen ja sen hallinnon tutkimuskentän tekee se, että alan tutkimus- ja selvitystyötä harjoittavia yksiköitä on sekä yliopistoissa ja erilaisissa tutkimuslaitoksissa että EU-hallinnossa, ministeriöissä ja maakuntien liitoissa. Nämä kaikki jäsentävät aluekehityksen hallinnon ja hallinnan kenttää erilaisten ”hajanaisten” selvitysten ja selvitysluontoisten arviointien, tutkivien arviointien sekä tutkimusten kautta, kukin omista intresseistään.

Alueellista kehittymistä ja kehittämistä tutkitaan Suomessa suhteellisen paljon. Aluekehitystutkimus voidaan jakaa karkeasti alueiden kehittämisen ja kehittyneisyyden tutkimukseen sekä alueiden kehittämisen tutkimukseen, johon myös tämä tutkimus liittyy (ks. esim. Bengs *et al.* 2000). Alueellista kehittämistyötä arvioivaa tutkimusta tehdään myös maantieteen piirissä. Keskeisiä teemoja ovat kansallinen aluepolitiikka sekä alueelliset strategiat eri aluetasoilla ja eri toimijoiden näkökulmista. Esimerkiksi väitöskirjoja, jotka koskettavat erityisesti tätä tutkimusteemaa, on syntynyt viime aikoina useita (esim. Mäkinen 1999; Kinnunen 2001; Susiluoma 2001; Rantama 2002; Oksanen 2003; Ponnikas 2003; Salmi 2003; Valve 2003; Rosenqvist 2004; Linnamaa 2004; Jankkila 2008; Remahl 2008; Roininen 2012).

## **Hanketoiminta alueellisen kehittämisen viitekehityksessä**

Ohjelmalliseen alueiden kehittämiseen liittyvä hanketoiminta eroaa paljon perinteisestä projektitoiminnasta, jossa projekti on lähinnä rajattu tekninen tapa viedä läpi jokin kertaluontoinen kehittämistoimi. Ohjelmallista aluekehittämisselitystä toteuttavat yleiset

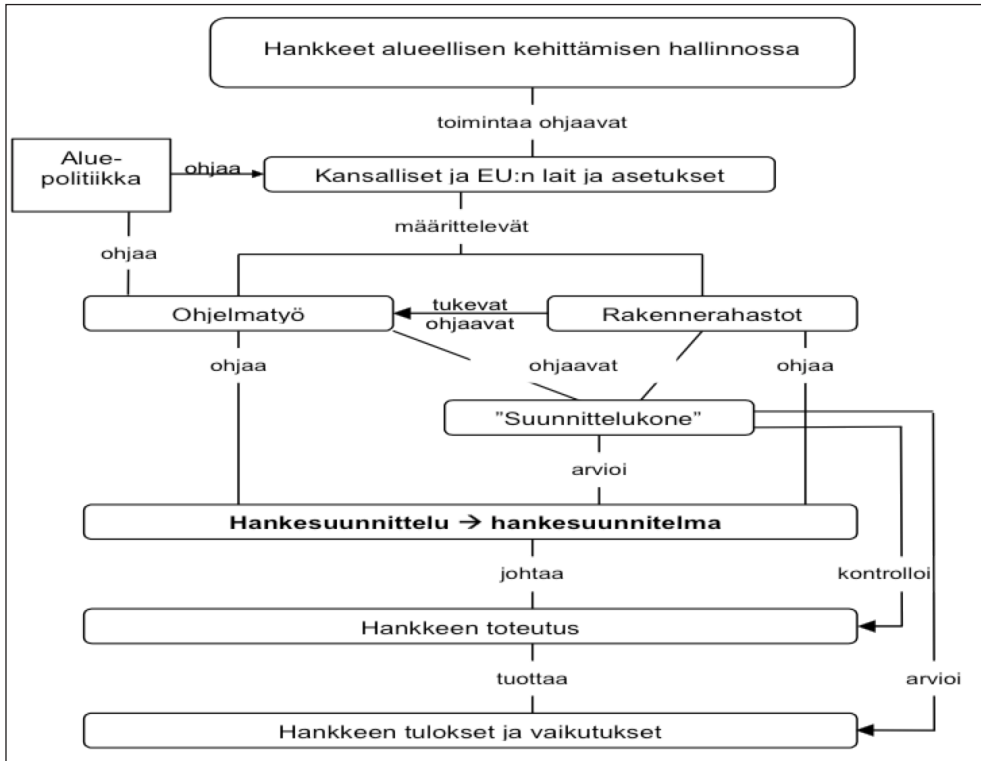
kehittämishankkeet suunnitellaan ja ne toimivat hyvin kompleksisessa ympäristössä: hankkeen perustehtävän määrittely, tavoitteiden asettaminen ja toteutus kytkeytyvät laajaan ja vaikeasti hallittavaan osallisten verkostoon, jossa on monenlaisia suunnittelu- ja kehittämisenäkemyksiä sekä intressiristiriitoja ja riippuvuuksia. Hankkeen suunnitteluvaiheessa ja suunnitteluprosessissa viritetään uusi kehittämis- ja kehitysympäristö, joka hallitaan ja hallinnoidaan hankkeella. Lopullisena päämääränä on, että kohderyhmä ja -alue eivät hankkeen jälkeen olisi enää entisensä, vaan kestävä (alue)kehitystä olisi tapahtunut.

Tehokkaan, tuloksellisen ja alueellisesti vaikuttavan ohjelma- ja hanketoiminnan haasteet ovat siis suuret. Arviointien perusteella hankesuunnittelulla on suuri merkitys onnistuneelle hanketoiminnalle. Arviointikokemusten mukaan hankkeiden suunnittelun onnistumiseen vaikuttavia keskeisimpiä tekijöitä ovat toimintaympäristön ja ongelmien täsmällinen määrittely, tavoitteiden relevantti ja strategisesti viisas asettaminen sekä sopiva kumppaniverkosto; lähes kaikki muu on suunnittelun kannalta toisarvoista (esim. Kataja 1998; Keränen *et al.* 2000; Keränen & Hyvönen 2000; Usikylä *et al.* 2000; Kataja & Patjas 2001; Kuorikoski & Kupiainen 2001; Malinen *et al.* 2002; Kujala & Keränen 2002; Katajamäki 2003; Keränen *et al.* 2004; Ponnikas *et al.* 2008).

Hankkeita hallitaan rahoitus- ja maksatuspäätöksillä, joilla kontrolloidaan koko operatiivista ohjelmallista hallintajärjestelmää. Lähes kaikki EU:lta tulevien tavoiteohjelmien rahat ja kansalliset rahat kulkevat Suomessa valtionhallinnon eri ministeriöiden kautta alueille ja hankkeille. Varsinaiset hankkeiden toteuttajat (hakijat) hakevat rahoitusta siltä valtion viranomaiselta ("silosta"), jonka yksiköllä määrärahat ovat käytössä. Ohjelmaan valitaan hankkeet, jotka soveltuvat ohjelmien tai yhteisöaloitteiden strategioihin, täyttävät rakennerahastohakemusten kriteerit ja pärjäävät muiden samassa toimenpidekokonaisuudessa kilpailevien ehdotusten (suunnitelmien) kanssa. Tätä prosessia valvotaan ja ohjataan maakunnan yhteistyöryhmässä (MYR), jonka rooli hankekohtaisessa neuvonnassa ja rahoituksen myöntämisessä on hyvin keskeinen yhdessä maakuntien liittojen ja ELY-keskusten kanssa. Hankkeiden toteuttaminen perustuu siis ensi sijassa maakuntatason päätöksentekoon ja seurantaan, eli *ylhäältä alas* -ohjaus on hankkeen näkökulmasta suhteellisen lähellä (ks. esim. Keränen 2001a; Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009).

Hankesuunnittelijan tärkein "kumppani" aluetasolla on maakunnan yhteistyöryhmän apuna toimiva sihteeristö ja potentiaalisen rahoittajan hankevalmistelija. Hankesuunnittelijan rooli voidaan nähdä tässä toteuttajaorganisaation välitystehtävänä rahoittajan ja kohderyhmän välissä *alhaalta ylös* -suuntautuvan kehittämisen edustajana. Toisaalta ohjelmatyön hallinnointi hankkeen näkökulmasta voidaan kuvata monitasojärjestelmänä, jossa EU-taso ja valtakunnallinen taso ohjaavat ja kontrolloivat maakuntatasoista alueellista kehittämistyötä.

Maakunnan ja maakunnallisten toimijoiden asema suomalaisessa aluepolitiikassa on vahvistunut 1990-luvulta lähtien, mutta se on edelleen kansainvälisesti vertailtuna heikko (esim. Valle 2002; Jauhiainen & Niemenmaa 2006). Ainoastaan Kainuun hallintokokeilussa on päästy aidosti maakuntatasolla kokeilemaan uuden alueiden kehittämislain henkeä. Aluekehittämisen rahanjakovallan ja hallinnan aito delegointi alueelle ei ole mielestäni



Kuva 5. Hankkeet alueellisen kehittämisen hallinnossa.

Kainuun mallissakaan onnistunut. Näyttää siis olevan, kokeiluluontoisestikin, vaikea luopua aidosta rahanjakovallasta, vaikka jo aikoja sitten on osoitettu, että alueellinen muutoksenhallinta edellyttää hallinnan vastuun ja vallan hajauttamista alueille (esim. Karppi 1996: 215). Strategisen, alueellisesti tehokkaan ja sujuvan, hanketoiminnan kannalta aluehallinnon ja hanketason välinen hallinnon, ”suunnittelukoneen”<sup>9</sup>, toimivuus on avainasemassa (kuva 5).

#### 1.4 Aluekehittämisen hanketoiminnan ympäristö ja peruskäsitteet

Tämä tutkimuksen keskeiset käsitteet liittyvät lakiin alueiden kehittämisestä (1651/2009) ja tähän liittyvään asetukseen (1837/2009), joita aiemmin jo sivusin. Keskeisiä käsitteitä ovat *ohjelmallinen alueiden kehittäminen* ja erilaiset *aluekehitysohjelmat*. Ohjelmia toteutetaan käytännössä *aluekehityshankkeilla*, joiden rakenteellinen ja toiminnallinen logiikka sekä erityisesti *hankesuunnitteluprosessi* ja sen tuottama *hankesuunnitelma* ovat tämän tutkimuksen

<sup>9</sup> Suunnittelukone on Sotaraudan (1996a) käyttämä termi, joka kuvaa ylhäältä ohjaavaa hallintokoneistoa.

peruskäsitteitä. Tämän kokonaisuuden rakennetta kehitetään ja toimintaa ohjataan *seuranalla ja arvioinnilla*, jotka ulottuvat ohjelmista hanketasolle saakka (ja hankkeiden sisälle), joten myös ne liittyvät keskeisesti tähän tutkimukseen. Ohjelmien ja hankkeiden toteutusta käytännössä ”organisoiva” ja ”kontrolloiva” *projektiisykli*, suunnitelmien rakennetta jäsentävä *looginen viitekehys* sekä prosessien rakennetta ja dynamiikkaa jäsentävä *strateginen suunnittelu* liittyvät myös ohjelma- ja hanketyöhön.

## Strateginen suunnittelu

Strategian käsitettä on käytetty paljon viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana eri yhteyksissä, erityisesti aluekehittämiseen liittyvässä keskustelussa ja suunnittelussa. Tässä tutkimuksessa strategian käsite antaa yleisellä tasolla sekä rakennemallin että prosessimallin hankesuunnittelulle (kutsutaanhan erilaisia ohjelmia myös strategioiksi).

Strategian lähtökohta on hyvin vanha ja johtajuuskeskeinen, sillä useissa yhteyksissä viitataan (esimerkiksi Neilimo 1998: 13) käsitteen olevan peräisin kreikan kielestä, 400-luvulta eKr. Sitä pidetään alun perin vapaasti suomennettuna *'sotajoukon johtamisena'* tai *'oppina sodan voittamisesta'*. Strateginen suunnittelu ja johtaminen tulivat tunnetuksi 1960-luvulla lähinnä yritysmaailman pitkántähtäyksen suunnittelun kautta, josta ne siirtyivät julkiseen suunnitteluun (esim. Mintzberg 1998) ja myöhemmin myös alueiden, ja jopa valtioiden, kilpailukykyanalyysiin (esim. Porter 1992). Strategialle voidaan antaa erilaisia painotuksia, mutta pelkistetysti strateginen suunnittelu sisältää kaiken yksittäisen toimenpidetason ”yläpuolella” olevan suunnittelun. *Strategia voidaan siis nähdä suunnitelmana, jolla organisaatio tai alue hallitsee tulevaisuutta ja ylläpitää yhteyttä sekä jäsentää asemaansa ympäristönsä kanssa* (esim. Sotarauta 1996a; Haveri & Majoinen 1997; Mäkinen 1999).

## Ohjelma ja ohjelmallinen alueiden kehittäminen

Ohjelmatyöllä tarkoitetaan *alueellisen kehittämisen strategiasta tavoitteiden asettamista sekä päätöksenteko- ja rahoitusmenetelmiä, joilla pannaan täytäntöön monivuotinen yhteinen kehittämistoiminta* (Yleisasetus (EY) 1260/1999). Ohjelmien kautta toteutettava aluepolitiikka antaa siis yleiset puitteet alueellisten ongelmien hoitamiseen siten, että siinä erotetaan toisistaan ohjelman *hallinta*, sen tuottamat *palvelut* ja *vaikutukset* (ks. Rossi *et al.* 1999).

Aluekehityslain tavoitteena on ohjelmien kautta edistää tavoitteellista alueellista kehitystä alueiden omista lähtökohdista käsin. Nämä ohjelmat tarjoavat perusvälineistön alueellisen kehittämisen toteuttamiseen (ns. suppea aluepolitiikka) yhdessä kaikkien muiden alueellisesti allokoitavien toimenpiteiden kanssa (ns. laaja aluepolitiikka). Hankesuunnittelun näkökulmasta ohjelmat tarjoavat strategisen viitekehiksen, josta hankesuunnittelun tulisi jatkaa ohjelmaa tarkentavaa suunnittelua ja käytännössä toteuttaa ohjelma.

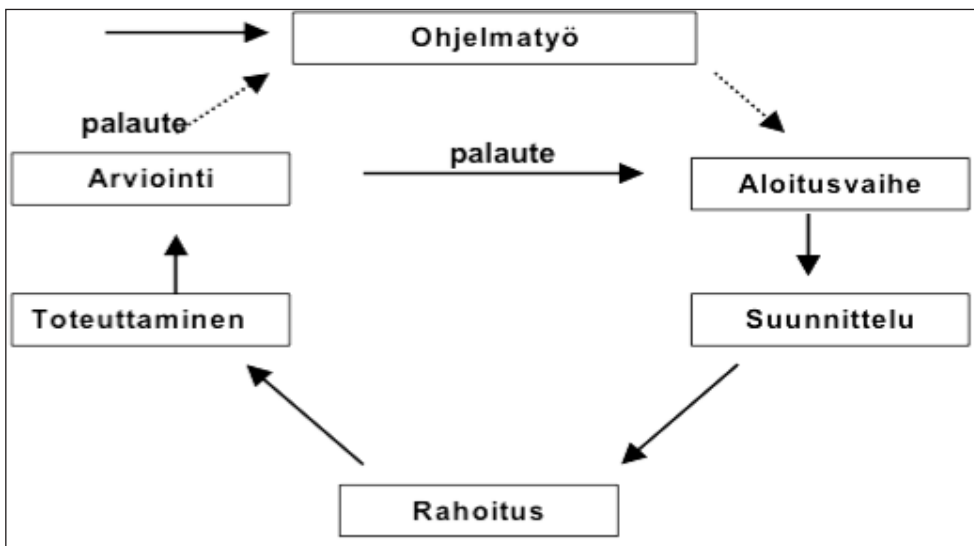
## Aluekehityshanke

Hanke ja projekti -termejä käytetään yleensä tarkoittamaan samaa asiaa, kuitenkin sillä erotuksella, että hanke on käsitteenä hieman laajempi; hanke voi siis sisältää useita alaprojekteja. Aluekehityshankkeella tarkoitetaan tässä hanketta, jolla toteutetaan ohjelmallista kehittämistyötä. Aluekehityshankkeille pätevät hankkeiden yleiset tuntomerkit eli ainutkertaisuus, tavoitteellisuus, autonomisuus ja suunnitelmallisuus (vrt. Heikkilä 1994: 2; Silfverberg 1999: 7; Virtanen 2000). Hankkeen organisaatio siis käyttää sille varattuja panoksia (resursseja) suunnitelmallisesti eri toimenpiteisiin tuotosten ja tulosten saavuttamiseksi tietyssä aikataulussa. Tässä vaiheessa voidaan aluekehityshanke määritellä seuraavasti (ks. Keränen 2001a): *Aluekehityshanke on varta vasten muodostetun organisaation määriteltyä tarkoitusta (aluetavoite) varten toteuttama ainutkertainen toimintajärjestelmä, jonka laajuus- ja laatutavoitteet sekä aika ja kustannuspanokset on ennalta määritelty.*

Tulkitsen hankkeen tässä tutkimuksessa paradigmaltaan enemmän normatiiviseksi ”muutostyökaluksi” kuin narratiiviseksi tai kriittiseksi sosiaaliseksi käytännöksi, oppimis- ja viestintäympäristöksi (vrt. Uotila 2011), vaikka molempia piirteitä aluekehityshankkeeseen sisältyikin.

## Projektisykli

Projektisykli, PCM (*Project Cycle Management*), toimii ohjelman ja hankkeen välillä kokoaavana käsitteenä tässä tutkimuksessa, sillä se toimii välineenä, jolla organisoidaan hankkeet ohjelman tavoitteiden taakse. Ohjelmaperusteisessa kehittämismallissa ohjelman toteuttamisesta muodostuu jatkuva, hankkeista koostuva prosessi, jota kutsutaan projektisykliksi. *Projektisykli voidaan hahmottaa ohjelmatyön, sen suunnittelun, rahoituksen ja toteutuksen avulla aikaansaatavien vaikutusten kehänä, jota käytännössä toteutetaan hanketoiminnalla* (ks. CEC 1993; 1995; Keränen *et al.* 2000b). Hankkeista (hankekokonaisuudesta) muodostuu projektisykli arvioinnin antaman palautteen kautta: hankkeista saatu kokemus ohjaa tällöin hankkeiden toteutusta, tulevaa hankesuunnittelua ja laajemmin koko ohjelmatyötä (ks. esim. European Commission 2001a). Projektisyklin (kuva 6) kautta kehittäjäorganisaatiot osallistuvat ohjelmalliseen kehittämiseen eli ohjelmien toteuttamiseen. Syklin vaiheet, jotka yksittäinen hanke käy ohjelmassa läpi, ovat: 1) ideavaihe/aloitusvaihe, 2) hankesuunnitteluvaihe, 3) ennakoarviointi ja rahoituspäätösvaihe, 4) toteutus ja seurantavaihe ja 5) arviointi. Yksittäisen hankkeen sisältä katsottuna projektisyklin vaiheita voidaan kutsua *hankesyklikiksi* ja ohjelmakokonaisuuden näkökulmasta *ohjelmasyklikiksi*.



Kuva 6. Projektisyklin rakenne (ks. CEC 1993; European Commission 2001a).

## Looginen viitekehys

Projektisykli ja looginen viitekehys kuuluvat hankesuunnittelun näkökulmasta yhteen. Kaikki kehittämishankkeet voidaan jäsentää projektisyklimalliin hankkeen etenemisen ja elinkaaren mukaan. Loogista viitekehystä (LFA, *Logical Framework Approach*), ja erityisesti sen matriisia, voidaan taas käyttää kuvaamaan hankkeen ydinrakennetta ja rakenteellisia yhteyksiä (ks. myös hankkeen määrittely). Loogisen viitekehysten matriisin avulla voidaan siis tarkastella hankkeen sisäistä toimintalogiikkaa suunnitteluvaiheessa ja seurannan sekä arvioinnin yhteydessä (taulukko 1). Klassinen loogisen viitekehysten käyttö perustuu matriisiin, jonka perustan muodostavat konkreettiset toimenpiteet, niiden indikaattorit, indikaattoreiden tiedon lähteet sekä oletukset toimenpiteiden ja interventiologiikan seurauksista (siitä miten toimenpiteistä syntyy tuotoksia jne.). Matriisissa käydään läpi kaikki nämä tavoitteet, joita ovat toiminnalliset tavoitteet (tuotokset), erityistavoitteet ja yleistavoitteet. (Ks. Rosenberg & Posner 1979; CEC 1993; CEC 1995; European Commission 2001a.) Looginen viitekehys (*logframe*) on ollut vuodesta 1993 yleisesti käytössä EU:n aluekehityshankekäytännössä.

Taulukko1. Hankkeen loogisen viitekehysten matriisi (ks. European Commission 2001a: 8).

<b>Interventiologiikka</b>	<b>Indikaattorit</b>	<b>Tiedon alkulähteet</b>	<b>Oletukset</b>
YLEISTAVOITTEET	Vaikutusindikaattorit	”Alueelta”	
ERITYISTAVOITTEET	Tulosindikaattorit	”Kohderyhmältä”	Erityistavoitteista yleistavoitteisiin?
TUOTOKSET	Tuotosindikaattorit	Hankkeen sisältä	Tuotoksista erityistavoitteisiin?
TOIMENPITEET	Panokset	Kustannukset	Toimenpiteistä tuotoksiin? Lähtökohdat toimenpiteille?

## Arviointi ja seuranta

*Arviointi ”arvottaa” hanketta jollakin systemaattisella tieteellisellä metodilla; se on hankesykliin kytkeytyvä kolmivaiheinen kokonaisuus, johon kuuluvat (ks. esim. European Commission (Volume 1) 1999b; Rossi et al. 1999):*

1. rahoittajan suunnitelmalle tekemä **ennakkoarviointi** (*ex ante evaluation, prior appraisal*), jolla yleensä ohjataan hanke ohjelman tavoitteita tukeväksi ja taataan hankkeen laatu
2. hankkeen toteutuksenaikainen arviointi tai **välisarviointi** (*on going ja intermediary sekä ex nunc evaluation*), jolla yleensä autetaan hankkeen toteutusta seurannan tukena siten, että hanke pääsee tavoitteisiinsa
3. **jälkiarviointi** (*ex post evaluation*), jolla mitataan hankkeen tuloksellisuus ja vaikuttavuus sen päätyttyä.

Arviointiin liittyvät keskeiset käsitteet, jotka selittävät ja täsmentävät myös aiemmin määriteltyjä ohjelmaan ja hankkeeseen liittyviä arviointikäsitteitä, on esitetty seuraavassa taulukossa (taulukko 2).

Arviointi perustuu (arviointi)tutkimuksen metodologiaan, ja se voi olla tarkoituksesta riippuen sisäistä (itsearviointia) tai ulkoista (jäävitöntä) arviointia. On huomattava, että hankkeen toteutusvaiheessa aloitettava seuranta ei ole varsinaisesti arviointia vaan osa hankkeen toteutusta, jota arviointi voi tukea. Hanketasoinen arviointi ei ole lakisäateistä (kuten ohjelmien arviointi) muulta osin kuin ennakkoarvioinnin osalta, jonka rahoittaja tekee ennen rahoituspäätöstä.

*Seuranta on hankkeen toteutuksen ohjaamista kohti suunnitelmassa määriteltyjä tavoitteita hankkeen sisäisellä ohjausjärjestelmällä, jossa hanketiimi, projektipäällikkö ja ohjausryhmä yhdessä johdavat hankkeen parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Seurannan fokus on hankkeen*

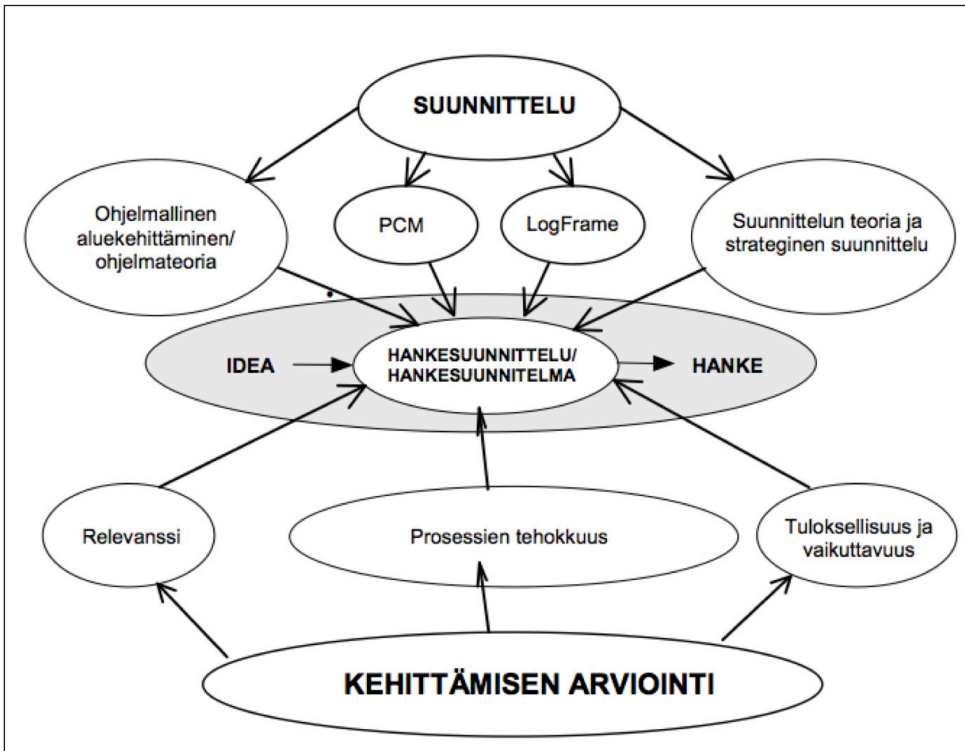
Taulukko 2. Arvioinnin keskeiset käsitteet (ks. European Commission (Volume 1) 1999b).

<b>Käsite</b>	<b>Englanninkielinen termi</b>	<b>Selite</b>
<b>Panokset</b>	<i>Inputs</i>	Esimerkiksi johonkin hankkeen toimenpiteeseen investoidut taloudelliset resurssit ja henkilötyöpanokset
<b>Tuotokset</b>	<i>Outputs</i>	Esimerkiksi tehtyjen julkaisujen lukumäärä tai koulutuspäivät
<b>Tulokset</b> Tässä yhteydessä sovelletaan Euroopan unionin tuloksellisuus-käsitettä	<i>Results</i>	Esimerkiksi koulutukseen tyytyväisten määrä suhteessa koulutukseen osallistuneisiin
<b>Vaikutukset</b>	<i>Outcomes</i>	Esimerkiksi koulutuksen ansiosta kannattavuuden kasvu tai syntyneiden uusien tai säilyneiden työpaikkojen lukumäärä
<b>Tehokkuus</b>	<i>Efficiency</i>	Panosten ja tuotosten välistä suhdetta kuvaava tunnusluku
<b>Vaikuttavuus</b>	<i>Effectiveness</i>	Vaikutukset suhteessa asetettuihin tavoitteisiin
<b>Relevanssi</b>	<i>Relevance</i>	Tavoitteiden mielekkyys suhteessa intervention tarpeeseen
<b>Hyödyllisyys</b>	<i>Utility</i>	Toteutuneiden interventioiden lisäarvo edunsaajille ja yhteiskunnalle
<b>Pysyvyys (vaikutusten kesto)</b>	<i>Sustainability</i>	Vaikutusten pysyvyys sen jälkeen kun esim. hanke on päättynyt

tai ohjelman resurssien käytössä ja resursseilla aikaan saatavassa toiminnassa sekä niiden ohjauksessa (prosesseissa) siten, että tavoitteita kohti edetään mahdollisimman tehokkaasti. Seuranta on siis yksi hankkeen tukiprosessi, jolla ohjataan toteutuksen lisäksi toteutuksen-aikaista suunnittelua (ks. esim. Pirkola 1998; Maa- ja metsätalousministeriö 2001a).

Idean työstäminen ohjelmaan sopivaksi hankesuunnitelmaksi voidaan hahmottaa sekä ohjelmallisen kehittämistyön projektisyklin vaiheiden ja loogisen viitekehyksen että strategisen suunnittelun peruseriaatteiden kautta. Suunnitelmaa voidaan arvioida aluekehityshankkeille asetettavilla hankekriteerillä: relevanssi; toteutuskelpoisuus ja tehokkuus; tuloksellisuus ja vaikuttavuus. Näistä elementeistä koostuu hankesuunnittelun keskeinen käsitteistö, jonka varassa suunnitteluprosesseja voidaan myös tutkia (kuva 7).





Kuva 7. Aluekehityshankkeen suunnittelun viitekehys tässä tutkimuksessa.

## 1.5 Tutkimuksen tieteenfilosofiset ja menetelmälliset lähtökohdat

Miksi haluan tutkia tätä ongelmaa ja miksi juuri näillä menetelmillä sekä aineistoilla? Näihin kysymyksiin vastaan tässä tieteenfilosofisia ja metodisia taustoja pohdiskelevassa luvussa.

### Tieteenfilosofiset lähtökohdat

Suunnittelu on yhtäältä asioiden pilkkomista fragmentteihin, niiden rakenteen ja yhteyksien tutkimista ja ymmärtämistä. Toisaalta se on synteesin muodostamista osaksi jotakin laajempaa kokonaisuutta. Myös filosofia antaa paljon näkökulmia suunnittelun tutkimiseen, sillä se on yleensä kriittistä ja pyrkii kokonaisuuksien hahmottamiseen (esim. Saarinen 1997). Myös tiedon luonne, lähde ja muodostumisprosessi ovat filosofisissa pohdinnoissa

keskeisessä asemassa (esim. Niiniluoto 1984), kuten myös rationaalisuus sekä toimiminen käsitteiden avulla (esim. Chadwick 1971; Faludi 1973). Jo Platon erotti toisistaan tiedon (muuttumaton) ja luulon (ajallisesti muuttuva) (Niiniluoto 1984: 38), vaikka olen taipuvainen relativismiin ja ajattelemaan, että tietokin on suhteellista.

Luonnontieteellinen läpimurto (1600-luvulta lähtien) ja positivismin synty 1800-luvulla loivat Niiniluodon (1984) mukaan pohjaa koko nykyiselle tiedekäsitykselle ja myös erilaisille *tiedonintresseille*. Tieteelliseen toimintaan liittyy tiedon arvo mm. välineenä (*instrumentalismi*) tai itseisarvona (*verismi*) (ks. Habermas 1994). Tämä kysymys nousee erityisen mielenkiintoiseksi suunnittelu- ja arviointiteorioissa, joissa välineellinen näkökulma on lähtökohtaisesti keskeinen (esim. McLoughlin 1969; Patton 1982). Tutkiessaan tietämyksen käyttöä, tutkimuksen tavoitteita ja antaessaan esimerkkejä tieteiden ryhmittelystä Niiniluoto lisäsi Habermasin kolmen tiedonintressin rinnalle neljännen (veristisen) ja muodosti näin seuraavan taulukon (taulukko 3).

Tiedonintressien suhteen tämä tutkimus virittyy teknisen ja hermeneuttisen intressin pohjalle, mutta mukana on myös hankesuunnittelijan arvioiva, kriittinen näkökulma (nimenomaan hankesuunnittelijan ja kehittäjän suhde ohjelmahallintoon ja sitä palvelemaan suunnittelukoneistoon). Tekninen viritys syntyy siitä tosiasista, että tutkimusaineistot on kerätty pääosin ohjelmien arviointien yhteydessä survey-tutkimuksen strategioilla, joiden tulkinnan tavoitteena on ollut tuottaa sellaisia suosituksia, jotka tehostavat ohjelman toimivuutta tai terävöittävät ohjelman strategiaa jo toiminnan aikana (vrt. toimintatutkimuksen idea).

Tietämyksen käyttö liittyy *vallan* käyttöön ja *hallintoon* sekä *hallintaan* osana politiikan ohjaamaa suunnittelujärjestelmää. Erityisesti postmodernin ajan filosofit ovat antaneet relevantteja näkökulmia yhteiskunnan vallankäyttöön ja kontrolliin sekä sosiaalisten suhteiden dynamiikkaan liittyvässä keskustelussa (esim. Bourdieu 1998; Foucault 2000). Kontrollia ja erilaisia rajoitteita voidaan lähestyä myös *kriittisen yhteiskuntateorian* lähtökohdista, jonka taustalla on oletamus, että ihmisten tulisi olla vapaita. Mikä tahansa vallan käyttö on loukkaus vapautta vastaan ja erityisesti silloin, jos vallan käyttö vääristää kykyämme kommunikoida ja toimia toisten ihmisten kanssa sekä osallistua esimerkiksi kehittämistyöhön (esim. Kajanoja 1996; Kangas 2000). Kriittinen teoria avaa mielenkiintoisia näkökulmia vallan, hallinnon ja hallinnan kautta myös hankesuunnittelutasolle, alhaalta ylös suuntautuvana aikomuksena. Taistelua vallasta ja hallinnasta käydään myös aluekehittämisen suunnittelussa ja arvioinnissa, sillä sekä suunnittelijoiden johtama suunnitteluprosessi että valmis (arvioitava) suunnitelma sisältävät rajauksia ja valintoja ja edustavat näin tiettyjä ”intressejä”. Maantieteilijälle mikä tahansa kartta (esim. uusi kuntakartta) on tästä hyvä esimerkki.

Filosofiset kysymykset, jotka liittyvät ontologiaan, tieto-oppiin ja etiikkaan, nousevat esiin tutkimuksen, arvioinnin ja myös käytännön suunnittelun yhteydessä. Yhdisteltäessä eri tieteenfilosofisia traditioita voidaan onnistua löytämään uutta luova näkökulma mutta toisaalta voidaan sortua hävittämään myös ydin ja oleellinen. Niiniluoto (1984: 59) viittaa tässä yhteydessä myös lattean eklektismin vaaraan. Tällainen vaara piilee myös sekä itse

Taulukko 3. Tiedonintressit ja näkökulmat niiden käyttöön (ks. Niiluoto 1984: 72; Järvinen & Järvinen 2000: 203).

Tiedonintressi	Veristinen (Teoreettinen)	Tekninen (Teoreettinen)	Hermeneuttinen (Teoreettinen)	Emansipatorinen (Teoreettinen)
<b>Tietämyksen käyttö</b>	selittäminen	ennustaminen	ymmärtäminen	ideologiakritiikki
<b>Tavoite</b>	totuuden etsintä	luonnon ja yhteiskunnan kontrolli	tradition välitys ja tulkinta	vapauttaminen väärästä tietoisuudesta
<b>Esimerkkejä</b>	matematiikka, filosofia	luonnontieteet, systemaattiset yhteiskuntatieteet	humanistiset tieteet	kriittinen yhteiskuntatiede, psykoanalyysi

suunnittelussa että suunnittelua arvioivassa tutkimuksessa, joissa molemmissa tiedonintressit ja erilaisten teorioiden soveltamismahdollisuudet ovat erittäin laajat. Esimerkiksi suunnittelu tai arviointi, silloinkin kun se on hyvin käytännöllistä, perustuu lukuisiin puikeisiin oletuksiin, jotka koskevat yksilöitä, ryhmiä, organisaatioita, alueita, tiedonhankintaa, loogisuutta jne., eikä näistä voidakaan olla kaikilta osin tietoisia. Tutkimuksessa on siis hyödyllistä olla selvillä mahdollisista taustaoletuksista, joita nimitetään (vrt. Hirsjärvi *et al.* 2001: 118) *taustasitoumuksiksi* tai *filosofisiksi perusoletuksiksi* (ks. taulukko 4).

Ontologiset ja epistemologiset käsitykset ovat tässä tutkimuksessa erityisen keskeisiä mutta myös ongelmallisia. Edellisissä on kyse siitä, millaiseksi tutkimuskohde alueellisessa kehittämissuunnittelussa käsitetään ja miten se rajataan sekä teemallisesti että erityisesti alueellisuuden suhteen. Epistemologisissa tarkasteluissa käsitykset koskevat tiedostamisen ja tiedonsaannin ongelmia. Tässä yhteydessä voidaankin puhua metodin pätevydestä. Tämän tutkimuksen em. ongelmat olen ratkaissut laajan kokemuksen ja arviointiempirian kautta, koska noin kymmenen vuoden aktiivisen arviointityökokemukseni perusteella on ollut mahdollista kohdentaa tämä käytännönläheinen (*toiminta*) tutkimus tarkasti, ainakin intuitiivisesti, juuri oletettuihin ongelmiin (tutkimuskohteeseen). Myös menetelmällisesti olen ottanut tutkimusongelman haltuun monitahoisesti, sillä olen soveltanut arvioinneissa triangulaatiota. Olen kerännyt aineistoja eri alueilta, eri ohjelmista ja lukuisista hankkeista sekä eri intressitahoilta. Lisäksi olen hyödyntänyt johtamissani arvioinneissa erilaisia teoreettisia näkökulmia ja osaamisprofiililtaan erilaisia arviointitutkijaryhmiä.

Keskeisten teoreettisten käsitteiden syventämisen olen tehnyt arviointitutkimuksen ja käytännön suunnittelutyön rinnalla sekä yhteydessä. Toisaalta tämä aiheuttaa myös luotettavuusongelman: tutkimustulosten riittävän validiteetin ja reliabiliteetin aukoton todistaminen pelkillä viittauksilla tehtyihin arviointeihin ja aiempiin omiin tutkimuksiin on hankalaa. Olen pyrkinyt ratkaisemaan ongelman käyttämällä tässä tutkimuksessa arviointitutkimusten keskeisimpiä alkuperäisiä arviointiaineistoja uudelleen, suhteessa tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluun.

Metateoreettisesta näkökulmasta vahvan pohjan suunnittelulle ja sen arvioinnille antaa *looginen empirismi*. Nimensä mukaan koulukunta nojautuu kahteen perustaan: logiikkaan

Taulukko 4. Tutkimuksen filosofinen viitekehys filosofian alueittain jäsennettynä (vrt. Hirsjärvi *et al.* 2001: 118).

Filosofian alueet ja niiden suhde tutkimukseen	Yleisiä kysymyksiä	Tämän tutkimuksen kysymyksiä
<p><b>1. Ontologia</b> esittää kysymyksiä todellisuuden luonteesta.</p>	<p>Mikä on tutkittavan ilmiön luonne? Mikä on todellista? Mitä voidaan pitää todisteina?</p>	<p>Mitä on kehitys? Ovatko kehittymiseen liittyvät ilmiöt havaittavissa ja mitattavissa? Mitä kehittämisessä tai kehittämisessä tapahtuu? Miten ohjelmat ja hankkeet ovat olemassa: suunnittelujärjestelmissä, suunnittelijoissa, suunnitelmissa, suunnitelmien toteutuksessa, tuloksissa?</p>
<p><b>2. Epistemologia</b> käsittelee tietämisen alkuperää ja luonnetta sekä tiedon muodostamista.</p>	<p>Mikä suhde vallitsee tutkijan ja tutkittavan kohteen välillä? Mikä asema arvoilla ja taustaoletuksilla on ilmiöiden ymmärtämisessä?</p>	<p>Voidaanko hankesuunnitelukokemusten ja ohjelmien sekä hankkeiden arvioinnin kautta saada luotettavaa tietoa hankkeen ja hankesuunnittelun syvälliseen ymmärtämiseen? Auttaako tiedonmuodostuksessa käytännön suunnittelukokemus ja arvioijan näkemys tai rooli – vai onko se haitaksi?</p>
<p><b>3. Logiikka</b> käsittelee toteen näyttämisen ja todistamisen periaatteita.</p>	<p>Ovatko kausaaliset kytkennät mahdollisia tiedon osien välillä? Voidaanko ihmisten mieliteitä ja tuntemuksia pitää totuutena?</p>	<p>Voidaanko arviointihavainnoista ja erilaisista kyselyistä johtaa tuloksia suunnittelumallin pohjaksi? Ovatko strateginen suunnittelumalli, projektisykli ja looginen viitekehys sekä niihin kytkeytyvä arvioinnin logiikka relevantteja hanketason suunnittelussa? Voidaanko arviointi kytkeä kiinteäksi osaksi suunnittelu-prosessia?</p>
<p><b>4. Teleologia</b> esittää kysymyksiä tarkoituksesta.</p>	<p>Mitä varten tutkimus tehdään? Miten tutkimus lisää tietoamme tutkittavalla alueella?</p>	<p>Voidaanko aluekehityshankkeiden suunnittelu- ja arviointimallilla parantaa ymmärrystä suunnittelusta, kohottaa suunnittelun tasoa ja vaikuttaa halutun suuntaisesti aluekehitykseen? Mitä uutta tästä näkökulmasta voin itse oppia ja tarjota muille opiksi?</p>

ja empirismiin (ks. Niiniluoto 1984; Higgs 1995). Näiden avulla kaikki kokemusperäiset ongelmat oletetaan voitavan yleispätevästi ratkaista. Tämä positivistinen luonnontieteellinen ihannemalli kieltämättä vaikuttaa ajatteluuni suunnittelusta ja (arviointi) tutkimuksesta. Toisaalta olen taipuvainen ajattelemaan, että jokin taustamalli ohjaa aina tutkijaa. Sen mukaan emme lähde tieteelliseen tutkimukseen ”tyhjältä pöydältä”, vaan meillä on aiheesta aina joitakin ennakkokäsityksiä, jotka ohjaavat tutkittavan ilmiön havainnointiamme – *kriittinen rationalismi* korostaa teorian merkitystä juuri tässä mielessä (ks. Järvinen & Järvinen 2000).

Kvalitatiivinen tutkimusote on myös hyödyllinen arvioinnissa, mikäli halutaan etsiä kohteesta odottamattomia seikkoja. Yleisenä ”metamenetelmänä” *fenomenologia* pyrkii siihen, että kuvaamme tarkasti sen minkä näemme ja vasta sitten selitämme näkemäämme tieteellisesti. Tästä syystä fenomenologiaa sanotaankin kurinalaiseksi ihmettelyn asenteeksi; sitä pidetään myös mielen oppiaineena, joka edeltää tiedettä ja luo muille tieteille viitekehäksi (ks. Niiniluoto 1984: 55). Tämän tutkimuksen empiriassa olen käyttänyt lähinnä *fenomenografiaa* (fenomenologiaa lähellä oleva tutkimusnäkökulma) laadullisten aineistojen analyysimenetelmänä, jossa tarkastelun kohteena ovat ihmisten erilaiset tavat kokea jokin asia, erityisesti erilaiset käsitykset jostakin asiasta (ks. Anttila 1999). Laadulliseen lähestymistapaani liittyy myös *hermeneutiikka* ja erityisesti hermeneuttinen kehä, jossa kysymys tarkentuu kehämäisesti aina uusiksi tutkimuskysymyksiksi, kun sitä tutkitaan syvemmin. Hermeneuttinen tulkinta on mielestäni hyvin käyttökelpoinen ”tutkimustrategia” toiminnan merkityksen ymmärtämisessä. Hermeneuttinen kehä on tulkintaprosessi, joka ikään kuin kietoo tutkijan dialogiin (reflektoimaan) tutkittavan kohteen kanssa ja näin kasvattaa ymmärrystä kohteen sekä yksityiskohdista että kokonaisuudesta (ks. Niiniluoto 1984). Toiminnan kehittämisessä on käyttökelpoinen lähestymistapa myös *kehittävä työntutkimus*, jonka yleinen kulku voidaan esittää (hermeneuttisena) kehänä, jossa toiminta pyritään nostamaan vaiheittain etenevän ja tarkentuvan syklin (tarve – umpikuja – uusi toimintatapa – toiminnan kehittäminen ja kokeilu – käyttöönotto – vakiinnuttaminen – uusi tarve jne.) aikana paremmalle tasolle (ks. Virkkunen *et al.* 1999: 14). Samantyyppinen ongelmanratkaisuidea sisältyy myös *pehmeän systeemis suunnittelun malliin* (Checkland 1981).

Suunnittelussa *systeemien* tutkimisen näkökulma on oleellinen osa syiden ja seurausten selittämistä. Systemit ovat suhteellisen nuori metateoreettinen näkökulma selittämiseen (miksi ja miten jotkut ilmiöt tapahtuvat?), vaikka Harvey (1986) viittaakin systeemitermiä käytetyn jo Newtonin aikana. Historiallisesti vasta uuden ajan alussa siirryttiin ilmiöiden selittämisestä ilmiöiden kausaalisuhteiden ja niiden lainalaisuuksien etsimiseen (ks. esim. Aaltola 2001). Systeemiteorialla on vahva rooli suunnittelussa, erityisesti sen analysoinnissa ja mallintamisessa, koska se käsittelee erilaisten ilmiöiden välisiä yhteyksiä ja yhtäläisyyksiä (vrt. määrällinen tutkimus) sekä vuorovaikutusta. Systeemilähestymistapa korostaa kunkin osasysteemin roolia kokonaisuudessa<sup>10</sup> eikä osasysteemin toimintaa sinänsä (ks. esim. Järvinen & Järvinen 2000). Olennaista systeemilähestymistavalle on se, että systeemin resurssit ja niiden rajoitukset ovat keskeisiä tarkastelun kohteita.

<sup>10</sup> ”Kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa” on eräs systeemilähestymistavan iskulauseita.

Käsitykseni mukaan monitasoisessa ja monitoimijaisessa alueellisen suunnittelun ja kehittämisen tutkimuksessa voi ilmetä useita metateoreettisia ”rooleja”. Systeemitteoriaa, jota olen hyödyntänyt tässä tutkimuksessa laajimmin, käytetään usein uusien systeemien suunnittelussa ja mallintamisessa. Myös muut metateoriat ovat suunnitteluympäristöstä tunnistettavissa: looginen empirismi voi olla mukana mallien ja viitekehysten hahmottelussa, kriittinen teoria vallankäytön tutkimisessa ja hermeneutiikka toiminnan ymmärtämisen taustateorianä.

Aluesuunnittelussa teoriat eivät parhaimmillaankaan koostu sellaisista täsmällisistä laeista, joita tapaamme luonnontieteissä. Suunnittelussa on pikemminkin mahdollista löytää joitakin lainomaisia väitteitä tai mallikonstruktioita. Niiniluoto (1984) erottaa mallin ja teorian siten, että *malli* jäljittelee todellisen systeemin samankaltaisuutta ja *teoria* totuudenkaltaisuutta (ks. myös Hirsjärvi *et al.* 2001). Malli voidaan siis määritellä abstraktioksi todellisuudesta; sen tarkoituksena on yksinkertaistaa näkemystämme tuosta kokonaisuudesta tuomalla esiin sen olennaisia piirteitä (ks. Harvey 1986). Tieteellisessä toiminnassa ja tutkimuksen teossa mallit ovat teorioiden muodostamisen apuvälineitä, ja niillä on tutkimusprosessissa oma paikkansa teorian ”testaamisessa”. Tässä tutkimuksessa mallilla on erittäin vahva rooli, koska käytännön suunnittelu- ja arviointityössä ”systeemejä” kuvaavien mallien konstruointi on jopa luontevampaa kuin käsitteellisten teorioiden pohtiminen. Mallien rakentamisen yhteydessäkin voidaan siis puhua suunnitteluteoriasta ja siellä uuden rakentamisesta, konstruomisesta – ”uusi malli” rakentaa uutta todellisuutta (ks. Häkli 1999: 59; Järvinen & Järvinen 2000: 102). Tulkintani on, että konstruktivistista tutkimusmetodia voidaan soveltaa tässä tutkimuksessa uuden todellisuuden (suunnittelumallin) kehittämisessä ja arvioinnissa. Erityisesti suunnittelutiede etenee koko ajan kohti totuutta paremmasta maailmasta, mutta prosessi on loputon, koska täydellistä mallia tai totuutta parhaasta mallista ei voi olla olemassa.

## **Arvot tutkimuksen, suunnittelun ja arvioinnin osana**

Tutkijan, suunnittelijan ja yleensä ihmisen toimintaa voidaan selittää Pietarisen (1990: 16) mukaan pelkistetyesti kahden perustekijän avulla. Jokainen teko on valinta, joka kuvastaa ensiksi tekijän tiedollista käsitystä todellisuuden luonteesta, erityisesti siitä mitä hän teolla voi saada aikaan; ja toiseksi tekijän arvomaailmaa, hänen käsityksiään siitä, mitä hyötyä tai haittaa teon tekemisestä ja sen seurauksista mahdollisesti on. Sartrelainen väite, että ihminen on aina jossakin määrin vapaa valitsemaan eri vaihtoehdoista, vaikka huonoistakin, ja nämä valinnat tekevät maailman, tarkoittaisi edellisen mukaan sitä, että ihmisen tiedolliset asenteet ja arvot tekevät maailman sellaiseksi kuin se on (esim. Pietarinen 1990: 17; Saarinen 1997: 211). Organisaatiokulttuurin tutkija Schein (2004) on mallintanut arvojen asemaa kulttuuritasojen avulla siten, että päämäärät ja strategiat ovat näkyviä rakenteita ja prosesseja syvemmällä mutta eivät niin syvällä kuin perusoletukset, joista esimerkiksi organisaatioiden arvot ja toimintakulttuuri kumpuavat. Jokainen teko on arvovalinta ja

filosofinen kannanotto, tapahtuupa se sitten tutkimuksessa, suunnittelussa, kehittämissä, arvioinnissa tai muuten elämässä.

Edellistä vaikeampi kysymys on se, miten tietoisena uskomuksistani ja arvoistani valintoja yleensä kykenen tekemään. Voin siis vain kysyä itseltäni, miten ”vapaasti” voin toimia parhaana pitämäni vaihtoehdon mukaan (ks. Bourdieu 1998; Stahlberg & Frey 1992). Tähän vaikuttaa myös *tieteellinen maailmankäsitykseni*, joka on jatkuvassa ”kehitystilassa” ja sisältää myös normatiivisen osan, jonka taustalla on käsitys kaiken mielekkyydestä (vrt. Niiniluoto 1984: 86).

Valinnoista siis syntyy elämäntapa, jossa myös kukin tutkija, arvioija ja suunnittelija toimivat. Tulkintoja voivat siis ”värittää” myös erilaiset arvopohjaan perustuvat *roolit*, esim. utilisti, naturalisti, humanisti (ks. Pietarinen 1990; vrt. taulukko 3, Habermasin tiedonintressit). On selvää, että myös oma näkemykseni sisältää aineksia kaikista edellä mainituista rooleista. Ja on tunnistettava, ja pyrittävä tunnistamaan, että eri tilanteissa erilaiset roolit nousevat vallitseviksi. En yritä väittää, että kykenisin ohjailemaan itseäni roolieni valinnoissa systemaattisesti, mutta yritän tiedostaa roolien olemassaolon ja niiden kytkeytymisen arvomaailmaani ja sitä kautta toimintaani, myös tässä tutkimuksessa. Toimintatutkimuksessa, jossa osallistutaan tutkijana myös kehittämistyöhön, roolit, itse-tuntemus ja ryhmädynamiikan lainalaisuuksien tuntemus ovat erityisen tärkeitä.

Tämä tutkimus liittyy keskeisesti arviointiin, jolla on erityinen suhde arvoihin. Arvot ovat aina mukana sekä arvioinnin sisällössä että arviointia ohjaavissa periaatteissa. Arviointi on aina ”arvon” antamista tai sen mittaamista tietyillä kriteereillä. Ohjelmallisessa kehittämissäpolitiikassa se mielletään usein osaksi hyödyn ideaa, joten arviointi tässä yhteydessä liittyy myös utilitaristiseen ajattelumalliin ja välineellisyyteen (ks. esim. Mäntysaari 1999; Patton 1987).

Arvioinnin kohteen arvon tai hyödyllisyyden arviointiin liittyy aina vallankäyttöä tai muita sellaisia piirteitä, jotka edellyttävät eettisesti kestäviä toimintatapoja. Robson (2001) viittaa eettisten kysymysten yhteydessä erilaisiin periaatejulistuksiin ja käsittelee erityisesti suostumusta, yksityisyyttä ja luottamuksellisuutta sekä riskejä suhteessa arvioinnista saatavaan hyötyyn. Arvioinnin kohteen ja kohteena olevassa tilanteessa mukana olevan tulisi olla aina tietoinen arvioinnista (emt.). Myös arviointiyhdistykset eri maissa ovat julkaisseet omia standardejaan, jotka muistuttavat hyvin paljon toisiaan. Yleensä niissä korostuu totuuteen pyrkiminen, oikeudenmukaisuus, ammattimaisuus ja vastuullisuus<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Robsonin (2001) mukaan esimerkiksi AEA (American Evaluation Association) on esittänyt seuraavan periaateluettelon arvioinnin periaateiksi: järjestelmällisyys, pätevyys, rehellisyys, kunnioitus ihmisiä kohtaan ja laajempi hyvinvointinäkökulma. Suomen arviointiyhdistyksen arvojen ”nelikenttä” asemoituu yhteiskunnalliseen kontekstiin seuraavasti (ks. Laitinen 2003):

- Arvioitsijan on pyrittävä totuuteen (taustalla tutkimuksen vapaus, asioiden totuus- ja tietoperustaisuus).
- Arvioitavaa on kohdeltava oikeudenmukaisesti (ihmisarvoinen kohtelu, yksilönsuoja, hienotunteisuus, riittävä informointi käyttötarkoituksista).
- Arviointiprosessi on osattava (asiantuntemus, prosessin kokonaishallinta).
- Yhteiskunnan on myös vastuullisesti hyödynnettävä arviointituloksia (vastuu toimenpiteistä arviointitulosten jälkeen).

Yleisesti voidaan väittää, että suunnittelija (tai arvioija) tuo aina omat arvonsa ja vallankäyttönsä suunnitelmaan, koska arvoneutraalia ja vallasta riippumatonta suunnittelua ei voi olla, mikä on jäänyt julkisessa suunnittelussa suhteellisen vähälle huomiolle (ks. Pörn 1996: 121; Flyvbjerg 1998). Toisaalta kehittämishanke muodostaa aina ja kaikissa vaiheissaan myös kompleksisen ryhmätyöympäristön. Jungilaisesta näkökulmasta katsottuna ryhmä oikeastaan on olemassa yksilön projektiona, siis sellaisena kuin yksilö sen kuvittelee ja kokee (ks. Jung 1985). Tästä näkökulmasta yksilölliset ominaisuudet joka tapauksessa ilmenevät ryhmässä; suunnittelijat ja/tai arvioijat ikään kuin tarvitsevat ”hanketiimejä” voidakseen toimia ja ilmaista itseään, voidakseen tehdä itsensä näkyväksi (vrt. Lindqvist 1992; Niemistö 2000). Ryhmädynamiikka vaikuttaa tiimin toimintaan ja toimintakykyyn roolien kautta. Radikaalisti ajatellen kehittämis- ja arviointihankkeet tarjoavat myös välineen muuttaa yhteiskunnassa toimivia valtarakenteita, jotka ovat ”ohitettavissa” käytännössä parhaiten sellaisella ”kokeilutoiminnalla”, joka toimii eri rationaalisuudella kuin valtarakenteet (vrt. Kaasalainen 1994: 68). Kehittämishankkeet siis mahdollistavat ja tekevät näkyviksi uusia näkökulmia kehitettävään teemaan tai alueeseen.

## Tutkimuksen metodi ja aineistot sekä kokoava prosessinäkökulma

Aluekehittämiseen liittyvä hanketoiminnan ympäristö on kompleksinen kokonaisuus, jonka haltuun ottamiseen ei riitä pelkkä hanke-käsitteen tarkastelu. Oulun yliopiston Kajaanin yliopistokeskuksessa (ennen vuotta 2004 Kajaanin kehittämiskeskus) olen seurannut ohjelmallisen kehittämistyön ja hanketoiminnan vaiheita Euroopassa, Suomessa ja erityisesti Suomen maaseutualueilla tiiviisti vuodesta 1994 alkaen, jolloin Suomessa varsinaisesti siirryttiin ohjelmalliseen aluepolitiikkaan. Uusi alueiden kehittämisen käytäntö on osaltaan lisännyt hanketoiminnan määrää räjähdysmäisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien – on alettu puhua jopa projektityhteiskunnasta. Tälläkin hetkellä Suomessa on käynnissä ja suunnitteluvaiheessa tuhansia *alueellisiin kehitysvaihtuksiin* pyrkiviä hankkeita, sadoissa eri organisaatioissa.

Metodisesti tutkimus edustaa monisyistä ja pitkäkestoista prosessia, jossa tutkimusongelmaan olen soveltanut *toimintatutkimuksen* strategialla useita laadullisia ja määrällisiä menetelmiä tutkimusprosessin eri vaiheissa. Tutkimusnäkökulma on vahvasti samalla sekä *pragmaattinen* että *konstruktivistinen*, mikä sopii toimintatutkimuksen luonteeseen. Käytännön suunnittelun ja arviointitutkimusten pohjalta olen konstruoinut teoreettista suunnittelumallia, jota olen vaihe vaiheelta testannut ja tarkistanut (ks. myös kuva 1). Tämä on jo kolmas versio hankesuunnittelumallista<sup>12</sup> (ks. Keränen 1997; 2001a).

---

<sup>12</sup> Tämän tutkimuksen teemaan liittyviä teoreettisia kysymyksiä, käytännön suunnittelun tarpeiden lähtökohdista, olen pohdiskellut jo 1990-luvun lopulla arviointien yhteydessä (ks. Keränen & Malinen 1997). Keskeisimpiä ajatuksiani olen esittänyt vuonna 2001 julkaistussa lisensiaattitutkimuksessani (Keränen 2001a), jolle tämä tutkimus on jatkoa. Teoreettista tarkastelua olen tarkentanut syklämäisesti kokemuksen ja uuden arviointitiedon karttuessa sekä ongelmien uudelleen jäsentyessä (kuva 8, vrt. kuva 1).



Toimintatutkimus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että tutkijana/arvioijana/suunnittelijana olen osallistunut useisiin kehittämishankkeisiin ja niiden suunnitteluun, arviointeihin, erilaisiin koulutus- ja työryhmiin sekä ohjausryhmiin keräten samalla aineistoa ja ideoita tutkimusta varten. Arviointien yhteydessä olen tehnyt lukuisia henkilö- ja ryhmähaastatteluja kohderyhmille, hanke- ja ohjelmatasoinen toimijoille sekä hallinnon edustajille. Lisäksi olen käynyt jatkuvaa vuoropuhelua, ja kriittistäkin keskustelua, eri arviointitietimien sisällä ja välillä. Tässä tutkimuksessa toimintatutkimus on käytännössä luonteeltaan enemmän tutkimusstrategia kuin varsinainen metodi. Siinä hyödyntämäni erityyppiset kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset menetelmät olen eritellyt tarkemmin empiriaosassa.

Toimintatutkimuksen kehittäjänä pidetään Kurt Lewiniä, joka tutki ryhmien dynamiikkaa ja muutoksen läpiviemistä ryhmässä, jossa tutkija toimi aktiivisesti ns. muutosagenttina ja ryhmän jäsenenä (ks. Järvinen & Järvinen 2000: 129). Toimintatutkimus on menetelmä, jossa tutkimus ja toiminta suuntautuvat käytäntöihin, joissa tutkija on aidosti mukana. Ajatus pitää sisällään sen, että muutos tuotetaan toiminnan avulla myös välittömästi eikä ainoastaan erilaisten julkaisujen kautta välillisesti. Kuula (1999) korostaa, että toimintatutkimuksen tavoitteena ovat muutokset ja innovaatiot ja että muutoksen onnistuminen edellyttää tasavertaista, tutkijalle vaativaa, dialogia tutkimusprosessissa.

Toimintatutkimus on siis havainnointia, jossa tutkija on osa kohdettaan ja vaikuttaa aktiivisesti kohteeseen. Toimintatutkimus voidaan tyypitellä kahteen kategoriaan: kriittiseen ja kommunikatiiviseen (esim. Kuula 1999). Kriittisessä toimintatutkimuksessa pyritään selvittämään niitä rajoituksia, jotka estävät toimintaa. Kommunikatiivisen toimintatutkimuksen olennaisin piirre taas on vuorovaikutus, joka on edellytys yhteisöjen toivotuille muutoksille. Tämä jako toimii tässä tutkimuksessa siten, että kommunikatiivinen viritys pyrkii palvelemaan *bankesuunnittelijaa* suunnitteluprosessien tasolta ja kriittisyys kohdistuu lähinnä niihin esteisiin, jotka tulevat suunnittelijayhteisön ulkopuolelta, valtaa käyttävästä *suunnittelujärjestelmästä*. Näin virittyä myös vahva *albaalta ylös (bottom up)* ja *ylhäältä alas (top down)* -lähestymisen vastakkainasettelu koko tutkimuksen punaiseksi langaksi.

Toimintatutkimuksessa tutkija vie tutkimaansa prosessia tiettyyn suuntaan. Tästä syystä hän joutuu arvottamaan oman toimintansa sekä pohtimaan ja ratkaisemaan toimintansa oikeellisuuden etukäteen. Toimintatutkimuksessa tutkija joutuu hakemaan totuudenmukaisuutta tai oikeellisuutta koko ajan. Toisin sanoen hänen tulee koko ajan tehdä päätöksiä siitä, miten kussakin tilanteessa toimisi, jotta saavuttaisi asettamansa päämäärän (ks. Kuula 1999; Palviainen 2004). Tämä tekee metodista pitkässä tutkimusprosessissa akateemisesti ongelmallisen. Systemaattiset arvioinnit ja arviointiaineistot toki antavat mahdollisuuden tarkastella eri tulkintoja uudelleen myös muista näkökulmista (kuten tässä tutkimuksessa olen tehnyt).

Toimintatutkimuksen luotettavuustarkastelu on ongelmallisempaa kuin useimpien muiden tutkimusmenetelmien, sillä siinä etsitään ”totuutta” ehkä muita menetelmiä pragmaattisemmin, kuten arvioinnissakin. Tietoa haetaan usein pitkän tutkimusprosessin aikana, kuten tässäkin tutkimuksessa, ja näin ollen usein myös tutkijalle kertyneen ”monisyisen” aineiston avulla, joka taas antaa mahdollisuuksia monenlaisille tulkinnoille. Validiteetti

eli se, onko tulkinta sisäisesti looginen ja ristiriidaton ja kuvaako tehty tulkinta kohdetta riittävän hyvin, muotoutuu toimintatutkimuksessa suhteellisen epämääräisen aineiston ja vaikeasti (käytännössä mahdottomasti) toistettavan prosessin avulla (vrt. Palviainen 2004). Anttila (1999) korostaa validiteetin edellytyksinä tutkimusryhmän osaamista ja havaintokykyä sekä systemaattista palaute- ja raportointijärjestelmää. Tutkimuksen looginen validiteetti vaatii kokonaisvaltaista ja monitahoista tarkastelua, sisäinen validiteetti on taas tutkimusstrategian toimivuutta ja osuvuutta.

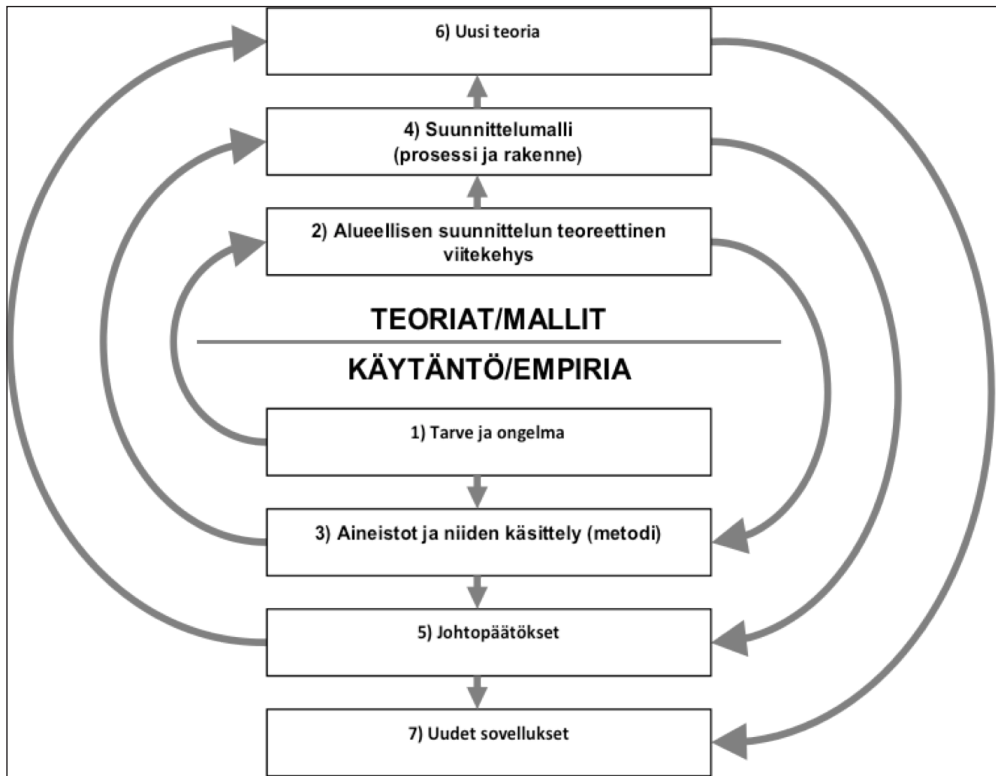
Myös reliabiliteetin kannalta tämä tutkimus on haasteellinen. Toimintatutkimuksen ja ohjelma-arviointien toistaminen on käytännössä mahdotonta, koska niin tutkimus- kuin kehittämisprosessikin ovat ainutkertaisia. Tutkijan on otettava tutkimuksessa erityisesti huomioon ryhmän jäsenet ja prosessit, joita ryhmä yhdessä työstää. Ryhmädynamiikka ja roolit sekä niiden tulkinta ovat tutkijan ja tutkimuksen kannalta erittäin tärkeitä, jotta tulkinnot olisivat mahdollisimman oikeita ja luotettavia.

## Tutkimus syklisenä prosessina

Toimintatutkimuksen keskeinen menetelmä on yhteisesti hyväksytyihin näkemyksiin etsiytyvä keskustelu – diskurssi. Ideana on eteneminen spiraalimaisesti (ks. Heikkinen 2001: 177): suunnittelumalli – toiminta – havainnointi – reflektointi; ja parannettu suunnittelumalli – toiminta – havainnointi – reflektointi jne. Tämän tutkimuksen toimintatutkimuksellista tilannetta voisin kuvata siten, että jalkani ovat olleet aina kiinni aluekehittämisen kentässä ja pääni on hapuillut pragmaattista teoriaa (ks. kuva 8).

Olen rakentanut tutkimuksen seuraavalla logiikalla eri lukuihin:

1. Aluksi (luvussa 1) olen määritellyt ongelman ja toimintaympäristön haasteet kokemusteni pohjalta ja asettanut tavoitteet, joita pidän hyödyllisinä ja hanke-suunnittelun haasteiden kannalta mielenkiintoisina. Koko tutkimusprosessi on siis lähtenyt liikkeelle ongelman tunnistamisesta ja sen liittämisestä teoreettiseen viitekehykseen, enemmän tai vähemmän tietoisien toimintatutkimuksen kautta. Tämä varhainen vaihe alkoi jo vuonna 1994, jolloin olin Kainuun liitossa suunnittelemassa ja testaamassa Suomen ensimmäistä ohjelmallisen kehittämiskokeilun maakunnallista pilottia, ns. *Kainuun pilottia*, jossa rakennettiin Suomen ensimmäinen ohjelmapolitiikan mukainen maakunnallinen ohjelma, *Kainuun maasendun kehittämisohjelma* (ks. Keränen 1994). Tässä yhteydessä törmäsin teoreettisen viitekehyksen välttämättömyyteen ja lähdin soveltamaan strategista suunnittelua ohjelma- ja hanketyöhön. Ongelman hahmottamisen kautta (arviointitutkijana ja suunnittelijana sekä aluekehittäjänä) minulle on muodostunut näkemys myös ratkaisusta tai ratkaisujen joukosta, johon voidaan hakea selitystä mallin avulla. Näin malli siis testaa ja selittää teoriaa niissä olosuhteissa, joihin se on tässä tapa-



Kuva 8. Tutkimusprosessi ja -sykli teorian ja "kentän" yhdistäjänä.

uksessa rajattu. Teoreettisen päättelyn lajina on lähinnä pragmatismien metodina tunnettu *abduktio*, uudelleen kuvaus (ks. Anttila 1999: 132).

2. Seuraavassa luvussa (2) olen tarkastellut suunnittelun relevantteja teorioita kirjallisuuden ja omien kokemusten kautta. Samalla olen määritellyt ja perustellut strategisen lähestymistavan valintaa teoreettisesti ja käytännöllisesti. Tämän vaiheen tutkiminen alkoi vuonna 1995, jolloin siirryin Oulun yliopistolle tutkimaan ja arvioimaan skotlantilaisen ohjelmallisen kehittämisen mallia (ks. Pikkarainen *et al.* 1995), ja näin varsinainen tutkijanurani alkoi.
3. Luvussa 3 olen tarkastellut arvioinnin relevantteja teorioita kirjallisuuden ja omien arviointikokemuksieni perusteella. Lähestymistapani on pragmaattinen. Arviointiurani alkoi erilaisten tutkimuksellisten kehittämishankkeiden, esimerkiksi etätöiden (ks. Keränen 1998) kautta. 5b-ohjelman väliarviointi vuosituhannen vaihteissa (ks. Malinen *et al.* 2002) avasi lopullisesti arvioinnin ihmeellisen maailman, jolloin alkoi keskustelu ja menetelmien kehittämistyö erilaisissa arviointitiimeissä. Arvioinnin koulutustarpeisiin kehitin ja julkaisin käytännönläheisen hankkeiden

itsearviointioppaan (arviointimallin) lähinnä toimintaryhmien käyttöön (ks. Keränen 2003).

4. Empiriaosaan (luku 4) olen valinnut ”näytteeksi” ja uudelleenarvioitavaksi erilaisia arviointeja, joihin olen liittänyt myös toimintatutkimuksellisia ”kannanottoja”. Vuosituhannen vaihteesta lähtien arvioinnin ja erityisesti arvioinnin suunnittelun rooli työssäni vahvistui sekä empirian kokoaminen sitä kautta systematisoitui. Lisäaineistoja ja näkemystä kertyi johtamissani arviointitilanteissa (tapaustutkimuksilla/arvioinneilla) lukuisten erilaisten arviointihankkeiden (myös kansainvälisten) yhteydessä (ks. esim. Keränen 2000; Keränen *et al.* 2000b; Keränen 2001b; Keränen 2002; Keränen *et al.* 2002; Keränen & Juntunen 2002; Keränen 2003; Nevalainen *et al.* 2003; Ponnikas & Keränen 2003; Keränen *et al.* 2004).
5. Mallintamisosassa (luku 5) konstruoin ja arvioin, millaisia ovat ne soveltamiskelpoiset tulokset, joita empiriasta voidaan nostaa esiin ja joiden avulla voidaan mallintaa ”arvioivaa” *hankesuunnittelua*. Arvioinnin rinnalla olen testannut teorioita arvioinnin suunnittelussa, arviointiprosessien läpiviennissä ja vetämissäni hankesuunnittelun sekä arvioinnin koulutuksissa. Käytännössä dialogi kentän ja teorian välillä on toiminut syklisesti siten, että idea uusien asioiden esiin nostamisesta on tullut hanketoimijatasolta, tai ainakin kentältä tulleesta herätteestä.
6. Lopuksi (luku 6) arvioin tuloksia, pohdiskelen uutta tietoa ja uusia malleja suhteessa tutkimuksen tavoitteisiin. Nykyisessä työssäni, pienen maaseutumaisen kunnan johtajana, olen näköalapaikalta ”tutkinut” paikallisen toimijan ja hankehallinnoijan strategista roolia aluekehityshanke- ja ohjelmatyössä (kuntaorganisaation konsernijohtajana, lukuisten hankkeiden ohjausryhmän jäsenenä ja kunnan omien hankkeiden suunnittelijana, vastuullisena johtajana ja sisäisenä arvioijana).

## Tutkimusstrategian ja -asetelman pelkistys

Hanketyö ja erityisesti *hankesuunnittelu ja sen arviointi* edustavat aluekehittämisen suunnittelun osa-alueita, joka muodostaa tämän työn teoreettisessa tarkastelussa suunnitteluprosessipainotteisen, *menettelytapateoreettisen*, näkökulman suunnitteluun, vastapainona sisältöteoreettiselle näkökulmalle (ks. Faludi 1973). Tämän tutkimuksen ideana on kehittää *soveltavan tutkimuksen keinoin ”menettelytapateoriaa”*, hankesuunnittelumallia arviointinäkökulman kautta.

Positiivistinen lähestymistapa on mukana *systemiteoreettisessa* näkemyksessä hanketyöstä ja sen ohjattavuudesta suunnittelun ja arvioinnin avulla. Toisaalta alueellinen kehittämissymppäristö voidaan nähdä myös kompleksisena strategisena verkostona, jossa on usein vaikea erottaa selkeitä hierarkioita ja vallan käyttöä. Hankeperusteinen aluekehittäminen ja siihen kytkeytyvä hankesuunnittelun kehittäminen on yksi yritys jäsentää kehittämistoimintaa tässä ympäristössä. Siisnä tutkimuksen *laadullisen näkökulman* tavoitteena on suunnittelu-

ja toimintaympäristön moninaisuuden tavoittaminen ja ilmiöiden ymmärtäminen omassa ajallisessa ja paikallisessa yhteydessään.

Tällaista käytännöllisten ongelmien ratkaisuun tähtävästä tutkimuksesta voisi nimittää myös *kehittämistutkimukseksi*, sillä tämän tutkimuksen taustalla olevat ongelmat ovat pragmaattisia kehittämistehtäviä. Kehittämistutkimus siirtää painopisteen päättelystä ja tulkitsemisesta uusien merkittävien ratkaisujen löytämiseen ja muokkaamiseen, mutta tutkimukseen kuuluu väistämättä olennainen osuus myös päättelyä ja tulkintaa. Esimerkiksi Niiniluodon (1984) mukaan tutkimustyyppi vastaa Aristoteleen käytännöllistä tietoa. Mielestäni tutkimuksen, arvioinnin ja kehittämisen vuorovaikutus on hedelmällinen uusien ideoiden esiintuojana ja luoja. Käytännön hankesuunnittelu, hanketyö ja ohjelmien ja hankkeiden arviointi sekä näihin liittyvä koulutus ovat tuoneet tähän prosessiin mukaan vahvaa *toimintatutkimusellista*<sup>13</sup> näkökulmaa, jossa arvokkain panos tutkijalla on kuitenkin tiedon syventämisessä ilmiöiden luonteesta ja asioiden käsitteellistämässä.

Toimintatutkimuksen ote on tässä tapauksessa myös hyvin lähellä *kehittävää työntutkimusta*, josta olen ottanut aineksia menetelmälliseen lähestymistapaan tarkastella hanketta toimintajärjestelmänä, joka jäsennetään *tekijän, välineiden ja kohteen* välisten suhteiden tarkastelun kautta (ks. esim. Engeström 1995). Kehittävä työntutkimus etenee seuraavien vaiheiden kautta: teoria – toiminta – empiria. Tässä tutkimuksessa sovelletaan tätä mallia hyvin väljästi (vrt. kuva 1). Kehittävä työntutkimus voidaan yhdistää toimintatutkimuksen prosessiin lähinnä sen tarjoamien käsitteiden ja prosessin etenemismallin kautta. (Myös koko tämän tutkimuksen kulku voidaan hahmottaa hermeneuttisena kehänä, johon viittasin jo aiemmin.) Toiminnan teoria tarjoaa mahdollisuuden tarkastella aluekehityshanketta toimintajärjestelmänä (tekijä – välineet – tekemisen kohde) ja eritasoisia tavoitteita toimintaa motivoivina tekijöinä (emt.; vrt. looginen viitekehys):

1. Toiminnan taso – tarve (päämäärä) motivoi – miksi?
2. Tekojen taso – tietoinen tavoite taustalla – mikä/mitä?
3. Toimenpiteiden taso – operatiivinen, olosuhteisiin liittyvä keino – miten?

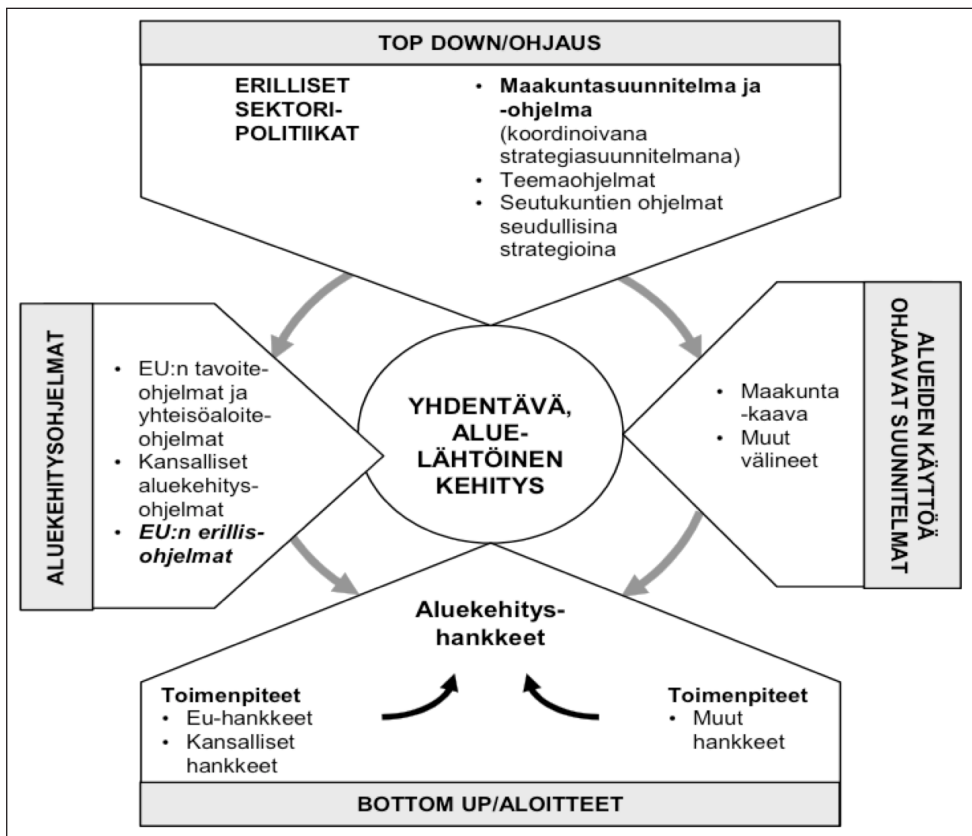
Tutkimuksen arviointinäkökulma, joka tukee suunnitteluprosessin laatua, edustaa *realistista monitahoarviointia*, jossa käytetään *pluralistisesti* useita eri metodeja ongelman keksymisessä (esim. European Commission 1997; 1999a; Patton 1996; Rossi *et al.* 1999). Arvioinnin taustalla on *todellisuutta konstruoiva* tutkimusote (ks. Häkli 1999), jota on sovellettu ennen kaikkea arviointitapausten tutkimisessa. Häkli (1999: 181) jäsentää asian siten, että *konstruktivistit* pyrkivät jäsentämään ja analysoimaan tapoja, joilla ihmiset tietämättään tai osin tietoisestikin luovat yhteiskunnallista järjestystä. Tämän tutkimuksen tapausarviointitutkimuksissa (luku 4) on myös pyritty yhdistämään *kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen* tutkimuksen menetelmiä ristiin eli käyttämään triangulaatiota, mikä sopii maantieteelli-

<sup>13</sup> Ehkä toimintatutkimuksen intensiivisyys jää tässä kuitenkin vähäisemmäksi kuin esim. Kumpulaisella (1999), Susiluomalla (2001) ja Palviaisella (2004) omissa väitöskirjatutkimuksissaan.

sen tutkimusongelman positivistis-hermeneuttiseen luonteeseen ja ulottuvuuksiin sekä tutkimusotteeseen, jossa vuorottelevat kuvaileva (mitä, mikä) ja selittävä (miten, miksi) näkökulma (ks. Aaltola 1992; Mikkonen 1997; Töttö 1997; 1999; Alasuutari 1999).

Tutkimusmetodien kannalta tämä tutkimus on haasteellinen kahdesta syystä: tutkimuskokonaisuus muodostaa oman laajan ”kokonaistarinsansa” ja empiriana käytetyt arviointitapaukset kukin oman itsenäisen ”tapauksen”. Tästä kokonaisuudesta pyrin toimintatutkimuksen strategialla ja metodilla esittämään perusteltuja tulkintoja tutkittavaan ilmiöön, ottamatta tulkintavaiheessa liiaksi kantaa siihen, miten asioiden pitäisi olla. Toisaalta kun ollaan tekemisessä suunnittelun ja suunnittelumallin kanssa, en voi väittää, että normatiivinen ote ei olisi myös tutkimusosiossa, erityisesti arvioinnin osalta, läsnä (vrt. Pörn 1996; Uotila 2011).

Yhteenvetona mallinnan aluekehittämisen kokonaisuuden idealisoituna, yhdentävää integroivaa kehitystä korostavana mallikuvana, jossa hankesuunnitteluympäristön paineet konkretisoituvat (ks. kuva 9). Hankesuunnittelijan rooli aluekehittämistä kontrolloivan



Kuva 9. Yhdentävän alueellisen kehittämisen viitekehys ja hanketoiminta.

suunnittelukoneiston (top down) ja alhaalta ylös suuntautuvan (bottom up) endogeenisen kehittämistarpeen välissä, tulkitsijana ja välittäjänä, on haastava mallinnettava. Edellä esitetty yleinen taustafilosofioiden, tutkimusstrategioiden ja menetelmien muodostama moninaisuus kuvaa tutkijan lukuisia valinnan- ja tulkinnanmahdollisuuksia tällaisessa tutkimusympäristössä ja pitkässä tutkimusprosessissa.





---

## 2 Aluekehittämisen idea projektiyhteiskunnassa

Hankesuunnittelu osana alueellista kehittämistyötä ja alueellista suunnittelua on laaja teema. Tämän tutkimuksen näkökulman rajaan hankesuunnitteluun siten, että se koskee erityisesti kehittämisen suunnittelua ja alueellista kehittämistä sekä siihen ympäristöön liittyvää suunnitteluprosessien dynamiikkaa. Näihin asioihin liittyvät teoriat ovat laajoja ja paljon tutkittuja, joten tässä luvussa analysoin ja reflektoin teorioita vain suhteessa tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluun. Itse asiassa syvennän ja täsmennän aikaisemman tutkimukseni (Keränen 2001a) pohdintoja. Keskeisiksi teemoiksi nostan sellaisten suunnittelukäytäntöjen erittelyt ja sellaisten relevanttien näkökulmien ja prosessien pohdinnan, joilla on vaikutuksia hanketason suunnitteluun ja arviointiin osana ohjelmallista aluekehitystä. Erityisesti tarkastelen strategista suunnittelua ohjelma- ja erityisesti hanke-suunnittelussa.

Miksi suunnitellaan? Mitä suunnittelu on? Miten suunnittelu toimii? Suunnitteluun voidaan liittää ainakin seuraavat käsitteet: tulevaisuus, arvot, tavoitteet, kehitys, keinot, ohjaus, rationaalisuus, systemaattisuus, kommunikatiivisuus, dialogisuus, moniarvoisuus, dynaamisuus, ristiriitaisuus ja konfliktit. Erityisesti on syytä vielä korostaa prosesseja, jotka vievät suunnittelua eteenpäin, ja osallisten erilaisista positioista johtuvia hallintarooleja näissä prosesseissa: ongelmien ja tavoitteiden määrittelijät, prosessien ohjaajat ja arvioijat, kehittämistoimien toteuttajat ja kohderyhmät. Lisäksi suunnittelussa on mukana erilaisia verkostoja ja aluetasoja, mikä haastaa aluekehittämiseen tähtäävän suunnittelun aina **alueelliseen** ja myös teemalliseen rajaukseen sekä tuo oman dynamiikkansa suunnittelu-prosesseihin, niiden hallintaan ja vallankäyttöön siinä yhteydessä. Keskeistä on mielestäni lopulta kysyä miksi, mitä ja miten suunnitellaan.

### 2.1 Alueellisen suunnittelun teoriaperusta ja traditiot

#### Suunnittelun käsite ja sen tulkinta tässä tutkimuksessa

Yleisesti voidaan luonnehtia, Chadwickiä (1971: 63) mukaillen, että *suunnittelu on prosessi, käsitteellinen systeemi, tiedettä ja taidetta, ohjauksen ja kontrollin väline*. Usein korostetaan suunnittelun prosessuaalista luonnetta ja optimistista suuntautumista tulevaisuuteen – oletetaan, että tulevaisuutta pystytään kontrolloimaan ja ohjailemaan ainakin tietyin, inhimillisin, rajoituksin. Luomalla käsitteellisen systeemin, joka vastaa todellisen maailman systeemiä, voimme ymmärtää muutosilmiöitä, ennakoida niitä ja lopulta myös arvioida niitä. McLoughlin (1969: 85) korostaa suvereenia kontrollia määrittelemällä *suunnittelun kehityksen ohjaukseksi ja valvonnaksi eli kontrolliksi*. Tavoitteellista ja niihin keinojen etsimistä korostavaa näkökulmaa suunnitteluun edustaa puolestaan Friedmann (2003: 75), joka kiteyttää *suunnittelun ammatilliseksi käytännöksi, joka erityisesti etsii yhteyksiä tiedollisten ja toiminnallisten*

muotojen välille julkisella sektorilla. Laajasta ”suunnittelukirjosta” voidaan Friedmannin (1987) mukaan tunnistaa kolme (klassista) suunnittelun päämuotoa: *kehdentävä*, *uudistava* ja *radikaali*, jotka karkeasti vastaavat kolmea mahdollista poliittisten systeemien tilaa: ylläpito, kehittävä muutos ja rakenteellinen muuttaminen.

Suomen kartastossa yhteiskunta- ja aluesuunnittelu on määritelty pelkistetyksi siten, että *suunnittelun avulla yhteiskunnan kehitystä pyritään suuntaamaan tiettyjen arvopäämäärien ja tavoitteiden mukaisesti* (Schulman 1991: 1–2). Suomalaisesta, suhteellisen selkeästä, kolmitasoisesta suunnittelujärjestelmästä, ns. suunnittelun monitasojärjestelmästä, on ”periytynyt” jotakin myös 1990-luvulla syntyneeseen ohjelmalliseen kehittämiseen. Monitasojärjestelmän muodostavat nyt valtakunnallinen politiikka- ja ohjelmataso, alueellinen ohjelmia integroivataso ja ”paikallinen” hanketaso.

Klassisista suunnitteluteorioista voidaan hakea tukea hankesuunnitteluun ainakin kolmella tavalla: teoria voi olla jonkin suunnittelujärjestelmän kuvaus eli *suunnittelun malli* (esim. Hautamäki 1991: 4); teoria voi muodostaa käsitejärjestelmänä *yleisen perustan suunnittelulle* (esim. Harvey 1986); teoria voi toimia *metateorian*a, eli se tarkastelee suunnittelun ja suunnitteluprosessin yleisiä edellytyksiä, ominaisuuksia ja vaikutuksia mahdollisimman laajasti ja monipuolisesti (esim. Friedmann 1987). Tämän tutkimuksen näkökulmasta on mielekästä jaotella suunnitteluteorioita myös niiden käyttötarkoituksen mukaan. Faludi (1973: 3–8) jakaa suunnitteluteoriat yleisesti menettelytapateorioihin suunnitteluprosessista (*theory of planning*) ja sisältöteorioihin eli suunniteltavia ilmiöitä koskeviin teorioihin (*theory in planning*).

Alueellisessa suunnittelussa oli vallalla rationaalisuuden ja em. systeemiteoriaan perustuva *proseduraalinen suunnitteluteoria* pitkälle 1970-luvulle, ennen kuin *kriittisen lähestymistavan* kautta suunnittelu politisoitui ja alkoi moninaistua (ks. Jauhiainen & Niemenmaa 2006). Käytännössä tämä johti siihen, että suunnittelun jonkin yksittäisen ulottuvuuden korostus ja usko sen ongelmanratkaisukykyyn alkoi, näkökulmasta riippuen, korostua. Silti nykyiseenkin suunnitteluun vaikuttavat edellä esitellyt klassiset määrittelyt, vaikka niitä on kritisoitu jo pitkään<sup>14</sup>.

## Moderni suunnittelu ja sen ohjausmekanismit aluekehittämisessä

Kritisoitu *rationaalis-komprehensiivinen suunnittelu*<sup>15</sup> korostaa vaiheittaista etenemistä tavoitteista keinoihin. Hasan Ozbekhan (1969) kirjasi suunnitteluprosessin vaiheiden klassisen kolmijaon *normatiiviseen*, *strategiseen* ja *operatiiviseen*. Nykyään normatiivisen suunnittelun paikalla käytetään yleensä linja- tai arvokeskustelua. Strategisen suunnittelun kohdalla neutraalein termi, strategian rinnalla, on ehkä kehittämisen ohjelmointi, koska sitä käytetään käytän-

<sup>14</sup> Myös itse olen saanut suunnittelumaantieteilijän peruskoulutuksen em. klassikkojen pohjalta 1980-luvulla.

<sup>15</sup> Herbert A. Simonin esitti kriittiset ajatuksensa rationaalis-komprehensiiviseen suunnitteluteoriaan sisältyvästä optimaalisen rationaalisuuden utopiasta jo vuonna 1947 kirjassaan *Administrative Behavior* (ks. Mäntysalo 2007).

nön suunnittelussa puhuttaessa arvokeskustelun ja operatiivisen toteuttamissuunnittelun väliin sijoittuvasta työstä. Tässä rationaalis-komprehensiivisessa suunnittelujärjestelmässä suunnittelijan rooliin kuuluu olla faktoja tuottava asiantuntija ja tulevaisuuden ennustaja, joka ei tarvitse tuekseen erillistä arviointia. Tämä puhdas ylhäältä alas -malli (*top-down*) asettaa ”asiakkaan” rooliin, jossa ollaan pääosin asiantuntijavaltaisen suunnittelun kohteena. Toisaalta hankekehittää lähellä olevista tarpeista kumpuavaan itseohjautuvuuteen, endogeeniseen kehittämisideaan (*bottom up*), ei kyetä tällä suunnittelumallilla tyydyttävästi vastaamaan, koska erilaisiin kompleksisiin kehittäjäverkostoihin ”piiloutunut” valta ei ole kokonaisvaltaisesti hallittavissa.

Edellä mainitun kokonaisvaltaisen rationalistisen suunnittelun tarvitseman tiedon puutteellisuuden takia useat suunnittelun teoreetikot pitävät parempana päätöksiä ”at the margin” eli *inkrementalismiin* mukaista päätöksentekoa, jossa perusolettamuksena on, että pienin askelin etenevässä suunnittelussa ei voitaisi tehdä suuria virheitä. Inkrementalismi on siis syntynyt rationaalisen kokonaisvaltaisen suunnittelun kritiikin pohjalta (esim. Hautamäki 1991; Sotarauta 1996; Mäntysalo 1999; 2001). Suurin ero on se, että rationaalisisessa kokonaisvaltaisessa suunnittelussa erotetaan tavoitteiden ja keinojen hierarkia, kun taas inkrementalismissa tavoitteet ja keinot kytetään kiinteästi toisiinsa eivätkä ne ole hierarkkisesti järjestettyjä. Suunnittelussa ei voida myöskään erottaa täsmällisiä vaiheita. Inkrementalistit katsovat, että yhteiskunta on jakautunut intressiryhmiin, jotka ajavat omia etujaan suunnittelujärjestelmän sisällä ja sen ehdoilla. Rationalismin ja inkrementalismien välistä suurten ja pienten päätösten ongelmaa ja työnjakoa yritti Etzioni (1968) ratkaista *mixed-scanning* -metodilla<sup>16</sup>.

Inkrementalismissa suunnittelijan rooli on edustaa jotakin suunnitteluintressiä mutta toisaalta suunnittelija voi olla myös asiantunteva sovittelija eri intressitahojen välillä. Asiakas on siis mukana suunnittelussa ja edustaa omaa intressitahoaan tässä suunnitteluprosessissa ja erityisesti kompromissinhaussa. Nimensä mukaisesti suunnittelusuuntaus saa voimansa siitä, että pienistä päätöksistä on helpompi sopia kuin suurista. Kokemukseni mukaan tämä todellisuus korostuu erityisesti kuntatason poliittisessa päätöksenteossa, esimerkiksi hankkeista päätettäessä. Hankesuunnitteluympäristössä tämä sisältää myös mahdollisuuden alhaalta ylös -suunnitteluun (*bottom up*) tai ainakin sen tyyppiseen lähestymistapaan.

Rationalistinen suunnittelu perustuu moderniin positivistiseen ajatteluun, jota ruvettiin tiedemaailmassa voimakkaasti kritisoidaan useista suunnista jo 1960-luvulla. Jo pragmaattisesti suunnitteluun suhtautuva inkrementalismi haastoi sen uudella laisella kommunikaatio- ja päätöksentekokulttuurilla ja asianajosuunnittelu marginaaliryhmien ”asianajolla” (Jauhiainen & Niemenmaa 2006). Samaan aikaan alkoi myös strategisen suunnittelun nousu, joka *pragmaattisena lähestymistapana* laajensi ja monipuolisti suunnittelua monin eri tavoin.

---

<sup>16</sup> *Mixed-scanning* on metodi, jossa tapahtuu edestakaista liikettä suurten ja pienten päätösten tasojen välillä. Suurten päätösten tasolla tehdään strategista suunnittelua ja pienten päätösten tasolla operatiivista suunnittelua.

## Modernin suunnittelun umpikuja projektiyhteiskunnassa

Teollisuus- ja palveluyhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan siirryttäessä erityisesti aluekehittämisen toimintamuodot ”projektoituivat” – siirryttiin projektiyhteiskuntaan (esim. Roininen 2012). Samalla, modernin suunnittelun vastapainona, alettiin painottaa arvoja ja ihmiskeskeisyyttä suunnittelussa. Tärkeänä suunnittelussa alettiin pitää ihmisen psykososiaalista kehittymistä ja suunnittelua yhtenä sosiaalisen oppimisen muotona (esim. Hautamäki 1991; Friedmann 1987; 2003). Suunnittelu siis nähtiin yhä enemmän myös kommunikatiivisena ja sosiaalisena oppimistapahtumana (pienissä, demokraattisissa ja tehtäväorientoituneissa ryhmissä sekä verkostoissa). Päinvastoin kuin moderni suunnittelu, uusi suunnittelu alkoi painottaa enemmän yksilöiden ja organisaatioiden kehitysprosesseja kuin päätöksentekoa ja funktionaalisten tavoitteiden saavuttamista. Uushumanismin suuntauksista esimerkiksi pragmaattinen *transaktiivinen* suunnittelu (Friedmann 1987) pyrkii ylittämään suunnittelijan ja kansalaisten välillä olevan yhteydenpitokuilun. Ideana transaktiivisessa suunnittelussa on oppiva yhteiskunta, jossa suunnittelu nähdään kiinteänä osana muita yhteiskunnallisia toimintoja ja jossa (teknisten) suunnittelijoiden ja kansalaisten välinen vuorovaikutus sekä toinen toisiltaan oppiminen on jatkuva dynaaminen prosessi (ks. Friedmann 2003; vrt. Seppänen-Järvelä 1999a). Tämä suunnittelusuuntaus alkoi antaa tilaa myös arvioinnille ja arviointiohjaukselle, osana suunnitteluprosessia ja vaikuttavaa toteutusta. On kuitenkin huomattava, että dialogiin suunnittelijan tai arvioijan ja kentän välillä, onpa hän kuinka lähellä kenttää hyvänsä, liittyy lukuisia kieleen ja välineisiin liittyviä ongelmia, jotka estävät aidon, avoimen ja tasavertaisen vuoropuhelun (esim. Jauhainen & Niemenmaa 2006).

## 2.2 Postmoderni suunnittelu hankesuunnittelun haasteena

Hankesuunnittelu ja sen arviointi liittyy monesta näkökulmasta postmoderneihin ilmiöihin, jotka voidaan pelkistää kolmeen näkökulmaan tai tapaan lähestyä ja ymmärtää postmodernia tilannetta (ks. Dear 1986): postmodernismi voidaan nähdä tyyli-suuntauksena (esteettisyyden ja eri tyylien uudenlainen korostus ja yhdistely), aikakautena (modernin jälkeen) tai metodina (modernia purkava ja erilaisia, ”joustavia” ratkaisuja tulevaisuudelle etsivä). Postmoderniin yhteiskuntaan ja sen suunnitteluun liittyy siis piirteitä, jotka erottavat sen ratkaisevasti modernista. Maantieteilijöistä mm. Harvey (1989) ja Soja (1989) loivat jo 1980-luvulla pohjaa postmodernille tulkinnalle tilasta ja sen olemuksen kompleksisuudesta sekä uudelle metodologiselle otteelle tulkita postmoderneja ilmiöitä. Tosin heidän yrityksensä ottaa haltuun postmodernismi kokonaisuutena, ikään kuin modernein välinein, on joutunut myös kritiikin kohteeksi (esim. Häkli 1999). Lohkoutuminen ja erikoistuminen sekä uudella logiikalla tapahtuva uudelleen järjestyminen ovat postmoderneja ilmiöitä, jotka näkyvät lähes kaikilla elämän alueilla. Häkli (1999: 164) viittaa, että 1400-luvulta vähitellen rakentunut moderni maailma on tullut tiensä päähän ja on alettu puhua *postmodernista* ajasta, jossa suurten kertomusten ja myös ”sankarisuunnittelun” aika on ohi. Tässä ympäristössä erilaisille tarinoille on kuitenkin tilaa ja arvioinnille tilaus.

## Kommunikatiivinen ja agonistinen suunnittelu

*Kommunikatiiviseen suunnitteluun* ovat 2000-luvulla voimakkaasti vaikuttaneet keskustelu postmodernismista ja poststrukturalismista ja näin se tulkitaankin jo postmoderniksi suunnitteluksi. Sen juuret liittyvät kriittiseen suunnittelutraditioon, joka voimistui myös Suomessa 1970-luvulla suunnittelun politisoituessa ja arvojen korostuessa suunnittelukustelussa. Myös 2000-luvun hankesuunnittelijan roolista katsoen kriittinen näkökulma voi olla hyvinkin adekvaatti, etenkin kun siinä korostetaan kommunikatiivisuuden elementtiä, jolla pyritään yhteisymmärryksen lisäämiseen. Fakta- ja normipohjainen rationaalisuus ei voi luontevasti toimia *bottom up* -hengessä (jota ohjelmatyössä ”virallisestikin” tavoitellaan). Toisaalta suunnittelun marxilainen politisoituminen 1970-luvulla johti myös uuden liberaalin, yksilön vapautta korostavan, julkisjohtamisen nousuun 1980-luvulla. Suunnittelun politisoitumisessa ei välttämättä ollut pelkästään positiivisia piirteitä, varsinkaan alue- ja maaseutupolitiikan kannalta, koska vastakkainasettelu ja resursseja tuhlaannut ”valtapeli” leimasi myös aluekehittämisen tutkimusta ja suunnittelua (ks. Uusitalo 2009).

Nykyinen kriittinen teoria ja metodi ovat kehittyneet kommunikatiivisen toiminnan teorian varassa (esim. Habermas 1994). Habermas kritikoi ennen kaikkea sitä, että yhteiskunnallista ajatteluamme, ja samalla tieteen tekoakin, leimaa hyvin kapea-alainen instrumentaalinen rationaliteettikäsitys. Yleensä siis ei ole riittävästi mahdollisuuksia pohtia asioiden eettisiä vaikutuksia ja käydä todellista dialogia yhteisymmärrykseen pääsemiseksi. Teknokraattisen vallankäytön tilanteessa vaihtoehto on alhaalta ylöspäin suuntautuva interaktio, jota leimaa pohdinta ja kriittinen koettelu. Suunnittelijan epävarmuus ja tiedollinen rajallisuus sekä eri tahojen tavoitteenasettelujen ristiriidat tekevät suunnitteluongelmat epäselväksi ja tästä pitäisi kyetä etenemään sovittävän dialogin varassa kohti konsensus-tavoitteista (Forester 1993, vrt. inkrementalismien pienet päätökset ja askeleet). Myös ohjelmallisessa kehittämistyössä on perusteltua pyrkiä hallitsemaan epäselvyyttä ja ristiriitoja, vaikka kokemukseni mukaan kommunikatiivinen suunnittelu on jäänyt lähinnä suunnitelmien ja loppuraporttien sisältämäksi retoriikaksi.

Kommunikatiivisuuden näkökulmasta ohjelmallisessa aluekehittämissuunnitelmassa sykliisyys (joka antaa ajoittain mahdollisuuden interventioihin) tarjoaa hyvän mahdollisuuden dialogiin jopa ”suunnittelukoneen” (top down) ja kentän (bottom up) välillä. Ongelmana kuitenkin on se, että hankkeet ja niiden kohderyhmät näkevät ylhäältä tulevan ohjauksen usein toimintaa kontrolloivana ja byrokraatisoivana<sup>17</sup> tekijänä eikä aitona dialogina, jossa kommunikatiivisen suunnittelun idea voisi toteutua. Vastavuoroisen kommunikaation ansiosta oppiminen, joka pitää sisällään annettujen tehtävien uudelleenarvioinnin, voisi prosesseissa johtaa syvempään ymmärrykseen ongelman luonteesta. Toimija ei tällöin tyydy annettuihin ”oikeisiin valintoihin” vaan yrittää ymmärtää ongelmatilanteensa teoreettisella tasolla, ja näin hän pyrkii kehittämään teoreettista näkemystään sellaiseksi käsitteelliseksi välineeksi, jonka avulla kyseinen ongelma tulisi ratkaistuksi (esim. Engeström 1995: 84–85).

<sup>17</sup> Byrokraatia on alkuaan Max Weberin käsite, jolla tarkoitan tässä tutkimuksessa asemaan perustuvaa hierarkkista, persoonatonta ja yksisuuntaista julkista valtaa käyttävää virkakoneistoa.

Tehtävien uudelleenarvioinnin voidaan katsoa toteutuvan integroivassa, kommunikatiivisessa suunnittelumallissa seuraavasti: kun toteuttavassa suunnittelussa kohdataan yllättävä ongelmatilanne, suunnittelua ohjaavat strategisen tason toimintalinjat otetaan myös kriittisen uudelleenarvioinnin kohteeksi (ks. Mäntysalo 2001). Näin strategia täsmentyy ja ymmärrys sen ohjaavuudesta syventyy – ja tätä syventämistä voidaan tukea arvioinnilla.

Kohderyhmän rooli voi olla kommunikatiivisessa suunnittelu- tai arviointiprosessissa vahva. Kohderyhmäläinen voi, Mäntysaloa (2001) mukaillen, olla kommunikatiivisesti rationaalisen toimijana, jopa suunnittelijana tai ”sisäisenä” arvioijana, tavoittelemassa konsensusta. Kommunikatiivisen suunnittelun ideaali ei kuitenkaan kykene ratkaisemaan suunnitteluun liittyviä kaikkia ristiriitoja.

*Agonistisen suunnittelu* pyrkii realistisesti ristiriitojen sovitteluun. Erityisesti sosiaalisten konfliktien tutkimuksessa on kehitetty yhteisymmärryksen ja dialogisuuden malleja, joissa ikään kuin hyväksytään ristiriidat, mutta pyritään ajoittaiseen yhteisymmärrykseen, jolloin asiat etenevät (esim. Healey 1992; 1995; Hillier 2002). Tällainen agonistisen suunnittelun ristiriitoja sovittelu on mielenkiintoinen, koska hankesuunnittelu toimii kompleksisessa monitasoisessa verkostossa. Erilaiset lukkiuttavat konfliktitilanteet ovat kokemuseni mukaan hankesuunnittelussa energjaa vieviä ja vaikeasti ratkaistavissa. Tällaisessa yhteydessä kohderyhmäläinen (suunnittelun kohde) voidaan kohdata toisaalta itsenäisenä tiedon lähteenä ja toisaalta taas legitiiminä vastustajana. Käytännön kokemusten tärkeyttä suunnittelun vuorovaikutteisuuden oivaltamisessa ei voida vähätellä (ks. esim. Niemennmaa 2004: 185), joten toimintatutkimuksella voi olla paljon annettavaa pohdittaessa tätä problematiikkaa.

Erityisesti agonistisen suunnitteluotteen merkitys alueellisessa kehittämisessä on jäänyt vähälle huomiolle. Ohjelmallinen kehittämistyö on kuitenkin aktivoitunut erilaisia ryhmiä myös erilaisilla toimintamalleilla. Esimerkiksi kylä- ja kaupunkiyhdistykset sekä erilaisia intressiryhmiä edustavat organisaatiot ovat aktivoituneet endogeeniseen kehittämistyöhön hanketoiminnan kautta. Maaseudun kehittämisessä sovellettu toimintaryhmätyö edustaa tällä hetkellä laajasti toteutettua hermeneuttista lähestymistapaa. Esimerkiksi Salmi (2003) on tutkinut väitöskirjassaan Leader-toimintaryhmiä ja tullut mm. siihen tulokseen, että paikallisuus ja tavoitteellinen toiminta sekä sosiaalinen pääoma ovat tämänkaltaisella otteella tehdyssä kehitystyössä edistyneet hyvin (ks. myös Hyyryläinen & Rannikko 2000). Kokonaisuutena uusimpien suunnitteluotteiden arviointi on jäänyt aluekehittämisen kokonaisuutta tarkasteltaessa irralliseksi, tapauskohtaisesti arvioiduksi teemaksi (vrt. Pylkkänen 2008; Roininen 2012).

## **Vallan luonne postmodernissa suunnittelussa**

Postmodernissa maailmassa vallan linkittyminen osaksi arkielämän sosiaalista kontrollia on uudella tavalla erittäin ajankohtainen teema. Eräs lähtökohta tarkastella asiaa on Michel oucault'n (2000) tunnetuksi tekemä valvontateknologia, joka tunnetaan nimellä panop-

tisuus<sup>18</sup>, kaikkinäkevyys. Panoptisuuden ideassa auktoriteetti perustuu käyttäytymisen kontrollin kolmeen elementtiin: havainnointiin, arviointiin ja pakottamiseen. Tavoitteena on käyttäytymisen normalisointi mahdollisimman tehokkaasti. (Ks. Häkli 1999; Foucault 2000; Helén 2000.) Piirre on tuttu myös ohjelmahallinnolle, jossa on olemassa seurannan ja arvioinnin lisäksi jopa aivan oma valvontajärjestelmänsä, jonka erityistarkastuksiin ja mahdollisiin jatkotoimenpiteisiin seulotaan tietyillä kriteereillä ”epäilyttävimmät” hankkeet (ks. Keränen *et al.* 2004).

Suunnittelu on yhteiskunnassa aina valtapeliä, jota pelataan jonkun tahon ehdoilla, joten sen tavoitteena on palvella tietynsuuntaisia intressejä ja arvostuksia. Vallan käytön tilanteet voivat liittyä hankesuunnitteluun hyvin monesta roolista. Hanketoiminnan näkökulmasta vallankäyttö kärjistyy kolmeen hierarkkiseen, vertikaalisesti jäsentyvään päärooliin: rahoittaja – toteuttaja – kohderyhmä. Toisaalta myös erilaisten kehittämisnäkemysten, kuten aluepolitiikan ja maaseutupolitiikan sekä traditionaalisen ja uuden kilpailukykyä korostavan kehittämispolitiikan keskinäinen kilpailu alueella jäsentää tätä vallan kenttää.

Postmodernismia karakterisoi epäselvyyden ja epävarmuuden uudelleen ymmärrys ja määrittely. Mäntysalon (2007: 87) mukaan asianajosuunnittelu ja inkrementalistinen intressisuunnittelu ovat molemmat kykenemättömiä käsittelemään *epäselvyyden* ongelmia suunnittelussa. Itse asiassa kumpikin suunnitteluteoria lähestyy suunnittelun poliittista ulottuvuutta *epävarmuuden* näkökulmasta. Kumpikin teoria näkee suunnittelun poliittisen monitahoisuuden asetelmana, jossa on toisiaan vastakkain asettuvia intressiryhmiä, jotka käyttäytyvät strategisesti suhteessa toisiinsa, pelaten valtapeliä. Tämän hankalan asetelman pyrkii ratkaisemaan *kommunikatiivinen* suunnittelu, jossa viestinnällinen vuorovaikutus ja arkinen elämisaailma avoimesti kohtaavat suunnittelutilanteessa (ks. Forester 1989, 1993).

Suunnittelu tapahtuu aina jossakin sosiaalisessa tilanteessa, jossa jollakin on suunnitteluvallta ja/tai mandaatti. Keskeisessä roolissa on se taho, joka määrittelee ongelmat ja tekee päätökset resursseista. Menettelyllisesti suunnittelussa nousevat esiin esimerkiksi tasapuolisuuden, moniarvoisuuden, demokratian, avoimuuden, objektiivisuuden ja erityisesti kommunikatiivisuuden ulottuvuudet, joihin liittyy aina suunnittelijoiden vallankäyttöä ja erilaisia ristiriitoja (ks. Forester 1989). Klassinen vallankäyttötilanne liittyy erityisesti tiedon saatavuuteen. Tietoa tuodaan ja tuotetaan sekä tulkitaan suunnittelutilanteeseen aina jonkun osapuolen ehdoilla. Myös erilaiset näkemykset suunnittelun arvoista, tavoitteista (piileivistäkin) ja keinovalinnoista ovat osa valtapeliä. Yhteistyön ja yhteistyötahojen lisääntyminen (ohjelmallisuuden myötä) aluekehittämisessä on aiheuttanut paineita vuorovaikutuksen laadun parantamiseen ja lisäämiseen myös hallinnossa, jossa ollaan

---

<sup>18</sup> Panoptisuuden kehittelijänä tunnetaan valistusfilosofi Jeremy Bentham (1748 - 1832), joka esitteli sen ratkaisuna vankien valvontaan rangaistuslaitoksissa. Tätä teemaa on käsitelty syvällisesti Foucault'n (2000) *Tarkekailla ja rangaista* -teoksessa, jossa on seikkaperäisesti kuvattu vankilaitoksen historian kautta valtaa ja yhteiskunnan vallankäyttöä sekä tiedon ja vallan sidoksia. Panoptisuus kuvaa paljastavasti ihmisten ja auktoriteetin suhdetta länsimaissa kulttuurissa. Siinä vangit ovat ihmiskohteita, täysin näkyviä, yksilöityjä ja erotettavissa toisistaan. Heidän toimintansa on aina mahdollisesti nähtävissä, hyvin valaistuna, eikä kukaan voi välttyä epänormaalien käyttäytymisen rankaisulta. Valvova auktoriteettisubjekti sen sijaan on vangeille täysin näkymätön ja anonyymi.

siirtymässä hierarkkisesta hallinnosta kumppanuusverkostojen hallintaan (Virkkala 2002; Mustakangas *et al.* 2004; Tiihonen 2004).

Rationaalisuus ja valta kietoutuvat siis projektoituneessa verkostoyhteiskunnassa yhteen uudella tavalla. Hallinnan ja ohjauksen välineet sekä foorumit ovat muuttuneet, mutta voidaan ajatella, että valta on edelleen ”jossakin” määrittelemässä hankesuunnittelun rationaalisuutta. Projektiyhteiskunnassa kommunikatiivinen suunnittelu on siis haastanut kapea-alaisen instrumentaalisen rationalistisen suunnittelun, kuten myös nopeaan tahtiin monipuolistunut strateginen suunnittelu. Ne ovat pyrkineet kehittämään vallitsevaa käytäntöä tuomalla suunnitteluun mukaan eri intressitahojen näkemyksiä, laajentamalla suunnittelussa käytettävää tietopohjaa sekä tuomalla suunnitteluun mukaan sekä sosiaalisia näkökohtia että fyysisen ympäristön huomioonottamisen. Aivan viime aikoina erityisesti kommunikatiivisuus ja dialogisuus sekä konfliktien hallinta ja verkostoihin piiloutuva valta, ja tämän vallan määrittelemä todellisuus, ovat haastaneet rationalistisen alueellisen suunnittelun ja koko rationaalisuuden käsitteen laajemminkin (ks. Kajanoja 1996; Linna 1996: 26; Harvey 1996; Flyvbjerg 1998; Mäntyselä 2007).

## **Paradigman muutos hankesuunnitteluympäristössä**

Kehityksen seurauksena yhteiskunta muuttuu suunnittelu- ja tutkimuskohteena, joten myös tieteellisten asenteiden ja menetelmien on muututtava. Käytännössä myös hankesuunnittelija joutuu kohtaamaan nämä muutokset, vaikka hän onkin usein pragmaatikko tai pluralisti, joka ei välttämättä tunnista itse edustavansa mitään erityistä metodologista suuntausta. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että myös konstruktivismiin suuntaista, subjektiivista ajattelua korostavaa ja ymmärtävää suunnittelumetodologiaa on käytössä samassa suunnitteluympäristössä.

Modernissa maailmassa puheilla ei ollut arvoa – teoilla taas oli. Erityinen haaste tämän tutkimuksen näkökulmasta liittyy siihen, että postmodernismi ei usko vahvasti ennakoimiseen, valvontaan ja varmuuteen. Postmodernismi on alettu ymmärtää tiettyä näkökulmaa ja arvoja painottavana puheenvuorona, joka luo enemmän kieltä kuin pyrkii paljastamaan totuutta tai olemaan todellisuuden peili (ks. Juuti *et al.* 2004: 27). Uskallan väittää, että alueellista kehittämistä kuitenkin suunnitellaan, johdetaan ja jopa arvioidaankin vielä modernisti, mikä kangistaa päätöksentekoa kaaosmaisessa, yhä nopeammin muuttuvassa yhteiskunnassa. Postmodernin näkemyksen mukaan myös suunnittelu on tarina, jota tulkitaan muiden tarinoiden avulla, mikä lisää strategiatyön kompleksisuutta.

Kokonaisvaltaisen rationalismin kritiikkiin pragmaattisesti vastannut *pienien askelten tie* on vääjäämättä konservatiivinen ja siinä mielessä ongelmallinen. Myös välineellisen rationaalisuuden päävaihtoehtojen yhdistäminen siten, että strategiset ylemmän tason päätökset erotettaisiin ratkaistaviksi erikseen (yleisen edun näkökulmasta) ja operatiiviset päätökset jätettäisiin alempien tasojen pienien askelten politiikalle, johtaa hallittavuusongelmaan.



Ongelmaa on yritetty käytännössä ratkaista niin, että viestinnällinen rationaalisuus korostuu yhteisymmärryksen tavoittelussa (arvokeskustelussa) ja välineellinen operatiivisella tasolla (esim. Viitala 1999).

Tämän suuntaiset modernit yritykset ratkaista tiedon ja viestinnän sekä vallankäytön ongelmaa näkyvät myös ohjelmallisessa aluekehittämisessä: strategisissa asioissa valta pidetään ”ylemmillä” tasoilla, vaikka toisaalta puhutaankin läheisyysperiaatteesta ja osallistumisen sekä viestinnän tärkeydestä. Asiantuntijavaltaisuutta on siis vaikea välttää myöskään EU:n aluepolitiikassa ja hanketoiminnassa. Erilaisten ohjelmien ja rahoituslähteiden ”viidakko” kätkee kansalaisten, potentiaalisten toimintaympäristönsä kehittäjien, mahdollisuuksia nähdä olennainen ilman byrokratiaan vihkiytynyttä virkamiestä. Toisaalta hämmennystä lisää se, että tässä ”viidakossa” myös poliitikkojen, konsulttien, virkamiesten ja asiantuntijoiden roolit ovat hämärtyneet ja sekoittuneet.

Postmodernia yhteiskuntaa voidaan luonnehtia siten, että siihen liittyy suuri vapaus ja jatkuva valinta sekä pluralistinen näkemys kehityksestä (Allmendinger 2001). Lisäksi postmodernissa eetoksessa on tilaa erilaisuudelle; ei siis voida väittää, että jokin näkökulma on täysin väärä tai mahdoton. Postmodernismi voidaan nähdä myös kehittyneeksi kapitalismiksi, jossa on valtavasti informaatiota ja tietoa, joka puolestaan toimii kriittisenä tekijänä kaikessa kehittämisessä (emt.). Lisäksi Allmendinger (2001: 51) hahmottelee postmodernin pääteemoiksi yliluonnollisen murtamisen ja laajasti luodun subjektin sekä kulttuurin voimakkaan vaikutuksen yhteiskuntaan. Uudella tavalla asemoitunut ja ”hallitsematon” valta siis tuottaa todellisuutta, joka voi näyttäytyä epäselvyytenä ja erilaisena fragmentoitumisena – ja myös kaipauksena hallita arvioinnin avulla tilannetta.

Postmodernismi voidaan nähdä Allmendingerin (2001) mukaan myös kulttuurisena logiikkana, johon liittyvät relativismi ja vaihtelevuus sekä epävakaus. Lisäksi siihen liittyy dynaaminen tulkinta erilaisista struktuureista ja tarkoituksesta. Yhteiskunnallinen muutos perinteisestä yhteiskunnasta moderniin ja postmoderniin heijastuu siis useilla tavoilla myös suunnitteluun ja sen arviointiin. Se näkyy arvojen ja arvostusten muuttumisena. Toisaalta tämä selittyy myös klassisen rationalistisen tradition, esimerkiksi Maslowin tarvehierarkian, tarkastelun kautta siten, että perinteisten selviytymiseen liittyvien tarpeiden tyydyttymisen jälkeen yhteenkuulumisen ja itsensä toteuttamiseen liittyvät tarpeet sekä arvot korostuvat. Käytännössä tämä siis ilmenee moniarvoisuuden, vahvan subjektiivisuuden ja suhteellisuuden sekä vapauden korostumisena. Oppivilla alueilla menestyminen perustuu sosiaaliseen pääomaan: organisaatioiden verkostomaiseen, hierarkiattomaan vuorovaikutukseen ja siinä muodostuvaan luottamukseen (ks. Ruuskanen 2003; Virkkala 2003; Lehto & Oksa 2004). Aluekehittämisessä sosiaalisella pääomalla on selitetty erityisesti toimintaryhmätyön onnistumisia maaseudun kehittämisessä Suomessa (esim. Hyyryläinen & Rannikko 2000; Salmi 2003).

Tieto ei ole enää suunnittelussakaan systemaattinen rakennelma, vaan enemmänkin rihmastomainen verkosto. Modernista näkökulmasta ”hajonneen” yhteiskunnan selittäminen yhden rationaliteetin avulla ei ole enää välttämättä mielekästä. Tästä syystä myös tutkimus

on pyrkinyt aktiivisesti sopeutumaan postmodernin yhteiskunnan olosuhteisiin, mikä on näkynyt muun muassa poikkitieteellisyyden ja moninaisen joustavuuden lisääntymisenä jo 1980-luvulta lähtien (ks. Klein 1990). Poikkitieteellisyyteen liittyy tieteen teossa myös eklektismin ja fragmentoitumisen vaaroja (kuten tässäkin tutkimuksessa).

Postmodernismin nousu on merkinnyt muun muassa todellisuuden kiistanalaisuuteen havahdumista, kun kaikille yhteistä maailmaa ei ole sosiaalisen elämän pirstoutumisen takia. Erilaiset kokemukset, olosuhteet ja tilat muotoutuvat erilaisiksi maailmoiksi, joihin reagoidaan, sekä suunnittelulla että arvioinnilla, eri tavoilla, ja tästä syystä julkisen suunnittelun moderneja määritelmiä on syytä tutkia kriittisesti (esim. Allmendinger 2001: 95). Erityisesti julkisen intressin muuttuminen ja integroituminen osaksi erilaisten yksityisten intressien verkostoa on vaatimassa myös suunnittelun muuttumista. Ja ainakin yhtenä reaktiona muutoksen hallitsemiseksi on turvauduttu 2000-luvulla arviointiin, joka on lisääntynyt ja sen seurauksena myös fragmentoitunut (ks. esim. Virtanen 2007; Roininen 2012).

On idealistista ajatella, että riittävä kommunikaatio johtaa aina suunnittelupäätöksissä konsensukseen. Suunnittelussa osapuolet voivat olla erimielisiä, mutta ristiriitojen kanssa on silti eletävä. Hillier (2002) on pohtinut tätä pulmaa ja todennut, että keskinäisen kunnioituksen rakentaminen ei välttämättä tarkoita keskinäisen konsensuksen rakentamista. Antagonistinen vastakkainasettelu voi keskinäisen kunnioituksen johdosta muuntua *agonismiksi*, jossa osapuolet tunnistavat mahdollisuuksien rajat konsensukselle (Hillier 2002: 289). Agonismi on siis halua synnyttää rakentavassa hengessä demokraattisia päätöksiä, joissa kunnioitukseen perustuen hyväksytään myös ratkaisemattomiksi jääneet erimielisyydet. Tällainen suunnitteluasenne luo edellytykset sellaiselle suunnittelukulttuurille, jossa opitaan yhteisesti hallitsemaan eri merkitysjärjestelmien rinnakkaisuutta ja niistä kumpuavien intressien konflikteja.

Mäntysalon (2007: 103) arvion mukaan muodostumassa oleva uusi teoria kommunikaatiivisesta suunnittelusta konfliktien hallintana pyrkii luomaan teoreettisia malleja ja menetelmiä realistiselle ja suunnittelun tilanneherkät mahdollisuudet huomioivalle, osallistuvalla suunnittelulla ja tätä tukevalle suunnittelukulttuurille, jossa valtaa käytetään legitimiä ja rakentavasti. Tämän suuntaista suunnittelua ja suunnittelun arviointia tarvitaan yhä enemmän nykyisessä alueellisen kehittämisen hankesuunnitteluympäristössä.

Suunnittelussa ei enää pärjätä pelkästään yhdellä logiikalla ja roolilla. Monin tavoin verkostoitunut projektiyhteiskunta on uudistanut suunnittelussa käytettävää informaatiota, tiedonmuodostusta ja tietojärjestelmiä, mikä on tuonut taas uusia haasteita vuorovaikutuksen ja vallankäytön hallintaan sekä niiden tunnistamiseen. Samaan aikaan kun ajattelu- ja toimintatavat muuttuvat, muuttuvat myös kehittämisen sisällöt. Erityisesti aluepolitiikan paradigman muutos (vahvistuva kilpailukykydiskurssi) ilmenee myös aluepolitiikan sisällössä ja sen arviointiohjaustarpeessa (Remahl 2008: 110; Kantola 2010). Monipuolistunut strateginen suunnittelu ja kehittämisenäkemykset tarjoavat ainakin mahdollisuuden yrittää ratkaista em. ongelma (ks. luku 2.3).

## Kehittämisen näyttämöt ja kehittäjän roolit

Hanke on organisaationa joustava. Hanketta alueellisen kehittämistyön interventiovälineenä voidaan tarkastella hanketyöyhteisön sisäisenä työn organisointina ja rooleina sekä sen alueeseen kiinnittyvänä strategisena verkostona ja sen hallintana (vrt. Kasvio 1994: 46). Hankkeella on joustavuusvaatimuksia myös työvoiman käytön suhteen, joten esimerkiksi ns. *Atkinsonin malli* sopii kuvaamaan tätä joustavuutta hankkeessa: ydinhenkilöstöltä vaaditaan toiminnallista joustavuutta; toissijaiselta henkilöstöltä vaaditaan määrällistä joustavuutta; ja ulkopuolisilta palvelujen tarjoajilta ostetaan kilpailutuksen kautta ”vain” tarvittavat palvelut (Viitala 2009: 86–87). Mintzbergin asiantuntijaorganisaatiomalli toimii tässä yhteydessä parhaiten käsitteitä jäsentävänä mallina, jossa nykyisen tietoyhteiskunnan aiheuttamana muutossuuntana on keskijohdon oheneminen ja operatiivisen ytimen tiivistyminen sekä lähentyminen kohti strategista huippua (esim. Rissanen *et al.* 1996; Mintzberg *et al.* 1998: 307–308). Tämä tarkoittaa sitä, että organisaatio työskentelee kokonaisuena, yhtenäisenä ja sisäisesti ohjautuvana tiiminä tuloksen aikaansaamiseksi. Käytännössä myös kehittämishanke voidaan ajatella tiimiksi, joka on osa isäntäorganisaationsa rakennetta ja johtamisjärjestelmää sekä organisaatiokulttuuria mutta toimii autonomisena ja itseohjautuvana yksikkönä tietyn tehtävän ajan.

Aluekehityshanke voidaan ymmärtää alueellisen kehittämistyön näyttämöksi. Hankkeen suunnittelu virittää tämän näyttämön, jossa sekä suunnittelu- että kehittämistyö organisoidaan ja tehdään. Modernin tavan lähestyä hankeorganisaatiota tarjoaa systeemiteoreettinen näkemys, jonka mukaan organisaatio toimii kuten elävä olio, joka pyrkii tasapainon ylläpitämiseen ympäristönsä kanssa (ks. Lindström 1997). Toisaalta Lindströmin näkemys organisaatiosta kulttuurina korostaa ihmisen toimintaa oman sosiaalisen todellisuutensa rakentajana. Rationaaliset, modernit organisaatioteoriat ovat siis saamassa vaikutteita postmodernismista. Lindström (2002: 49) korostaakin yksilöllisyyttä, luovuutta, osaamista ja virtuaalisuutta painottavien ominaisuuksien esiinmarssia organisaatioissa.

Yksilölliset näkökulmat tai suunnitteluotteet voivat olla kehittämistyössä moninaisia. Rajavaara (1994: 45–46) on tutkimuksissaan tunnistanut kehittäjän muotokuvia, joissa profiloituvat seuraavat asiat: rationaalisuus, byrokraattisuus, oppiminen, politiikka, merkitysten tuottaminen ja toimintaympäristön kuulostelu. Näiden yhdistelmästä syntyy koko hanketiimin muotokuva, jossa esimerkiksi suunnittelijan, kehittäjän tai arvioijan roolit tulevat esiin. Tämä roolikartta vaikuttaa aina suunnittelu-, kehittämis- tai arviointiryhmään ja sen toimintaan ja muokkaa myös tiimin yksilöiden toimintaa (vrt. Sternberg & Garcia 1989; Lindqvist 1992; Niemistö 2000). Yksilön tiedolliset, taidolliset ja persoonalliset sekä asenteelliset ominaisuudet tuovat siis suunnitteluun sekä menetelmällistä että sisällöllistä ulottuvuutta hankkeen virittämällä näyttämöllä, joka on osa alueellista ja sisällöllistä kontekstia. Tällä näyttämöllä ”otetaan kantaa” alueen kehittämiseen tai (erityisesti arvioinnissa) sen ohjaamiseen.

Suunnittelijalta ja erityisesti suunnitteluryhmältä vaaditaan hyvin monenlaista osaamista ja työtötta. Erityisesti itseohjautuva ryhmä tarvitsee sellaisia yksilöitä, joilla on

perusvalmiudet (esim. luovuus, sosiaaliset taidot, organisaatio-osaaminen) kunnossa ja sen lisäksi jokin syvälinen substanssiosaamisalue (ks. Viitala 2009: 179; Davidoff 2003: 222). Tehokkaasti toimivassa tiimissä tarvitaan jopa toisilleen vastakkaisten työskentelytapojen preferointia, tarvitaan siis: *luovia innovaattoreita – tuotteiden tekijöitä; arvioija-kehittäjiä – kannustaja-ylläpitäjiä; tutkijoita – kontrolloijia; organisaattoreita – neuvonantajia* (ks. Heikkilä & Heikkilä 2001: 122–124). Väitöskirjatutkimuksessaan Salmi (2003) on kartoittanut maaseudun erilaiset kehittäjät Leader-toiminnassa. Kaikista haastatelluista hän löysi *uudistajia, mukautujia ja kriitikoita*. Salmen (2003: 235–236) mukaan nämä kehittäjätyypit ovat luonteeltaan seuraavanlaisia: mukautuja alistuu yhteiskunnalliseen kehitykseen, samoin kuin ohjelmallisuudenkin sisältämiin hallinnollisiin seikkoihin; kriitikko jäsentää asiat kehityksen arvostelulla; ja uudistaja yrittää vaikuttaa toimimalla. Tämä tulos tukee suunnittelun klasisia, moderneja päämuotoja: uudistava, kohdentava ja radikaali (vrt. Friedmann 1987).

Suunnittelija, kehittäjä tai arvioija toimii aina ryhmässä ja luo jotakin uutta. Luovuus ilmenee Niemistön (2000) mukaan siinä, miten ryhmä selviytyy tehtävässään, millaista toimintaa se kehittää ja mitä persoonallisia puolia eli rooleja se nostaa jäsenissään esiin. Luovuudella ja kehityksellä on aina ehtonsa. Ryhmätilannetta ympäröivä fyysinen ja sosiaalinen maailma sekä mahdollistaa että rajoittaa ryhmän toimintaa. Mahdollisuudet ja rajat löytyvät myös ryhmän sisältä, jäsenistä ja jäsenten luomista suhteista. Luovuudella on siis myös kollektiivinen puolensa. Luovuudessa on siten oleellista vaikutus yhteisöön ja toisaalta yhteisöllä luovuuteen. Ryhmän jäsenten vuorovaikutus muodostuu erilaisista merkityksellisistä ilmaisuista tietyissä tilanteissa. Ilmaisuja voidaan kutsua myös teoiksi, jotka tehdään jotakin ryhmän tarkoitusta varten. Tähän tavoitteeseen pyrkimistä säätelevät ryhmän perustehtävä ja sen sisäistäminen sekä ryhmän jäsenten välinen ryhmädynamiikka. (Niemistö 2000.)

Suunnittelijan tehtävänä on huolehtia suunnitteluprosessista. Luovan ongelmanratkaisun toimivuus ryhmässä perustuu suunnittelutilanteen avaavan ja luovan eli *divergoivan* prosessin ja tilanteen sulkevan ja analyttisen eli *konvergoivan* prosessin vuorotteluun suunnittelun kussakin vaiheessa (Heikkilä & Heikkilä 2001: 162). Suunnittelutilanteessa suunnittelijan on hallittava tämä prosessi, jotta ryhmän luovuus saadaan tuottamaan, toimimaan tuloksellisesti. Luovassa suunnittelussa korostuu siis erityisesti suunnitteluprosessin hallinta, erityisesti vaikeissa tilanteissa.

Aina kun ihmiset toimivat ryhmässä, tapahtuu asioita, joita on vaikea selittää rationaalisesti, koska kaikki ryhmässä tapahtuva ei ole suoraan näkyvissä ja kontrolloitavissa (ks. Williams 2002). Hanketyössä tätä vaikeuttaa se, että hankkeiden toimintaympäristöt muodostuvat usein heterogeenisista verkostoista, joissa suunnittelun konsensus on käytännössä toimivan vuorovaikutuksen varassa. Hallintaa ja arvioivaa suunnitteluotetta siis tarvitaan, jotta välttyttäisiin täydelliseltä kaaokselta. Tässä ympäristössä suunnittelijalta vaaditaan uudenlaista asiantuntemusta, *heterogeenistä refleksisyyttä*, kykyä luovia erilaisissa toimintaympäristöissä ja ylittää sekä kohdata erilaisia rajapintoja (ks. Hynynen 2001: 30). Heterogeenisissä, kompleksisissa, postmoderneissa ympäristöissä suunnittelua on kui-

tenkin vaikea hallita ja viedä eteenpäin ilman motivoivia tekijöitä, prosessien tunnetasolla synnyttävää voimaa ja innostusta.

Viestintä on keskeinen osa prosessien hallintaa. Åbergin mukaan (1989) työyhteisön viestinnällä tarkoitetaan sellaista sanomien vaihtamista työyhteisön osien välillä, joka tekee eri tilanteissa mahdolliseksi työyhteisön ja sen jäsenten tavoitteiden toteuttamisen. Åberg on konkretisoinut työyhteisön viestinnän tavoitteita kysymällä, miksi työyhteisössä viestitään (analogia sopii myös hankkeille). Viestinnällä *tuetaan toimintaa* (palveluiden ja tuotteiden tuottamisessa ja niiden siirtämisessä asiakkaille); *profiloidaan työyhteisöä*; *informoidaan* eli kerrotaan työyhteisön tapahtumista; *kiinnitetään* (perehdytetään työhön ja työyhteisöön); *ollaan vuorovaikutuksessa* (sosiaalisten tarpeiden tyydyttämiseksi).

Tavoitteellisen työskentelyn keskeinen edellytys työyhteisössä on siis toimiva kommunikointi, myös informaatio-ohjausvälineenä. Hanke muodostaa hankkeen aikaisen työyhteisön omassa organisaatiossaan, osana hakijaorganisaation laajempaa työyhteisöä ja keskeisten kumppaneiden työyhteisöjä. Hankkeen viestintärooliin liittyy tavoitteellisuus, joka tukee myös laajemmin työyhteisön, strategisen kehittäjäverkoston ja alueen tavoitteiden saavuttamista.

Alueellisen kehittämisen suunnittelu on strategista. Strateginen suunnittelu ja sen kommunikatiiviset juonteet toimivat tässä ikään kuin modernin suunnittelutradition postmodernina pluralistisena haastajana.

## 2.3 Strateginen kehittämisnäkemys hankesuunnittelussa

Strategiseen suunnitteluun viitattiin jo aiemmin rationaalisen suunnittelun ensimmäisenä merkittävänä haastajana. Vanha *strategian* käsite on tullut tutuksi 1960-luvulla ja laajaan käyttöön viimeisen kymmenen vuoden aikana, erityisesti aluekehittämiseen liittyvässä keskustelussa ja suunnittelussa. Se on jopa laventunut käsittämään lähes kaikkea suunnitteluun viittaavaa. Esimerkiksi Kainuun maakunnassa on tällä hetkellä yli 60 erilaista julkisen tahon strategiaa, joilla pyritään vaikuttamaan tavalla tai toisella alueen kehitykseen. Tämän takia on syytä määritellä strateginen kehittämisnäkemys, jota sovelletaan ohjelma- ja hankesuunnittelussa sekä sen toteutuksen ohjauksessa. Tämä luku täydentää ja täsmentää pluralistisesti edellä läpi käytyä yleistä suunnitteluteoriaa.

Strategian käsite on tässä tutkimuksessa tärkeä kahdesta syystä: se antaa yleisellä tasolla sekä rakennemallin että prosessimallin hankesuunnittelulle. Arviointitutkijana minulle on tarjoutunut tilaisuus lukea, analysoida ja keskustella strategioista eli vertailla suunnitellun (kirjoitetun) ja puhutun strategian luonnetta. Tämän kokemuksen pohjalta hahmottelen hankesuunnitteluun soveltuvaan strategisen suunnittelun yleistä viitekehystä tässä luvussa. Sovellan sitä myöhemmin hankesuunnitteluprosessiin ottamalla huomioon empirian tulokset.

## Strateginen suunnittelu osana suunnittelua

Kuten jo aiemmin määriteltiin, strategiaa pidetään oppina sodan johtamistaidosta, sodan voittamisesta, jossa on taustalla hyvin hierarkkinen organisaatioajattelu ja jopa sankarijohtaminen (esim. Bryson 1988: 42; Neilimo 1998: 13). Vanha strategian käsite ilmaantui liiketoimintaa käsittelevään kirjallisuuteen heti toisen maailmansodan jälkeen, ja laajempaan käyttöön se tuli 1960-luvulla.

Strateginen suunnittelu ja johtaminen tulivat tunnetuksi aluksi lähinnä yritysmaailman pitkäikäisyyden suunnittelun kautta. Klassisessa mielessä *strategia ymmärretään suunnitelmana, joka käsittää etukäteen laaditun tarkoituksellisen, tavoitteellisen, kehityksen suunnan tulevaisuuteen*. Tunnettuja tutkijoita ovat klassikko Igor Ansoff, yritysten ja erityisesti kansallisen kilpailukyvyn tutkijana profiloitunut Michael Porter ja strategian käsitettä laajentanut ja strategiaa mallintanut Henry Mintzberg (ks. esim. Mintzberg *et al.* 1998.) Mintzberg on laaja-alaisen julkisen kehittämisen kannalta tunnetuimpia strategian tutkijoita ja mallien kehittäjiä. Viimeistään 2000-luvulla myös julkiselle sektorille on levinnyt ”mittaus ja johtamisjärjestelmä”, *tasapainotettu tuloskortti*<sup>19</sup> ja *strategiakartat*, joita Kaplan ja Norton (2004; 2007; 2009) ovat kehittäneet ja mallintaneet.

Ansoffia pidetään jopa strategia-ajattelun ”isänä”. Ansoffille strategia on lähinnä organisaation käyttäytymistä ohjaavien sääntöjen ja johtamisen kokonaisuus (ks. esim. Ansoff 1981). Yritysstrategioiden ”isänä” pidetään taas Porteria, jonka mukaan strategia on organisaation toimintojen yhteensovittamista, lähinnä kilpailukyvyn ja tuottavuuden näkökulmasta. Strategia on siis jotakin, jonka kautta yritykset määrittelevät oman kilpailukyönsä. Yritysmaailmasta Porterin ns. *timanttimalli* levisi 1990-luvulla kilpailukykyä kuvaavaksi teoriaksi. Porter (1992) vakiinnutti analyysikehikon kirjassaan *The Competitive Advantage of Nations (Kansakuntien kilpailukyky)*, joka nousi keskeiseksi valtion kilpailukykyä kuvaavaksi teoriaksi. Porterin timantti yhdisti yritysten strategista suunnittelua ja kansainvälisiä kaupan teorioita sekä schumpeterilaista teknologiateoriaa uudeksi kilpailukykymalliksi. Myös Suomessa tehtiin tämän suuntaisia kilpailukykyanalyyskejä ja ihastuttiin tähän ajatteluun, millä on ollut merkitystä myös suomalaisen aluekehittämisen paradigman muuttumiseen (ks. Kantola 2010; vrt. Sotarauta 2001).

Strategioista ja erityisesti strategisesta johtamisesta on kirjoitettu valtavasti. Jo yli 10 vuotta sitten arvioitiin (Mintzberg *et al.* 1998), että tieteellisiä julkaisuja oli noin 2000 ja niiden määrä on kasvanut senkin jälkeen vuosi vuodelta. Strategioiden paljous on johtanut myös tarpeeseen luokitella niitä. Mintzberg *et al.* (1998: 5) on luokitellut strategioita eri koulukuntiin, jotka paljastavat ja kiteyttävät niiden näkökulmia:

---

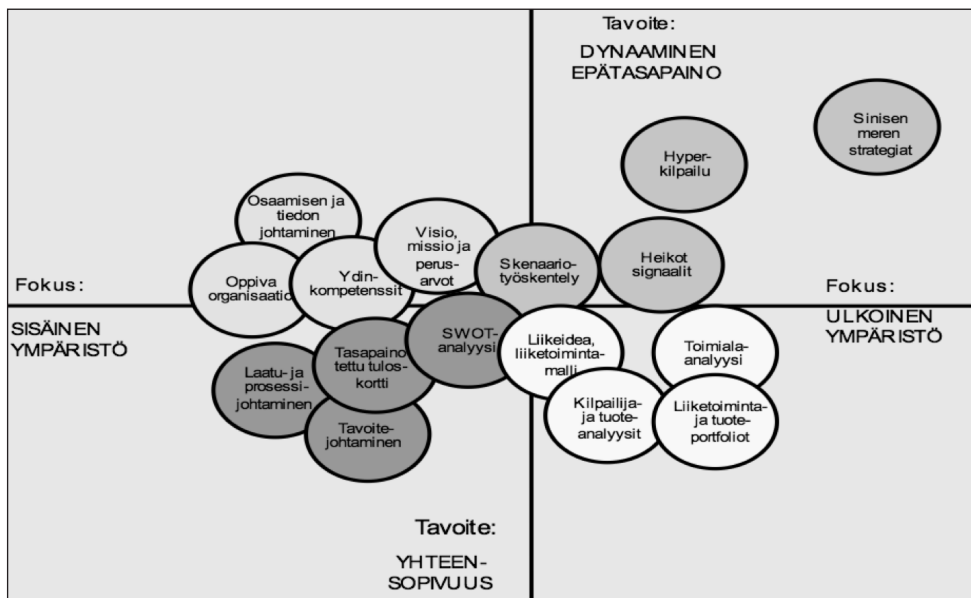
<sup>19</sup> Tasapainotettu tuloskortti (Balanced Scorecard) on syntynyt mittausjärjestelmänä, mutta se on laajentunut myös johtamisjärjestelmäksi, mikä selittää sen suurta suosiota organisaatioiden sisäisenä strategianhallintajärjestelmänä. Tuloskorttimalli toimii erityisesti strategiaperustan (visio ja toiminta-ajatus) ja strategian laadinnan, toteuttamisen ja arvioinnin viitekehysenä. Tuloskorttiajattelu on kehittynyt vastareaktionä lyhyen aikavälin tulosseurantaan sekä budjettiin ja toimintasuunnitelmiin perustuvalle johtamismallille. Sillä kytetään nivomaan yhteen organisaation pitkäjänteinen strategia ja lyhyen aikavälin toimenpiteet. Se siis ainakin sopii organisaation sisäiseen ohjaukseen, vaikka sitä on kritisoitu staattisuudesta (esim. Luoma 2006).

1. Muotoilukoulukunta korostaa konseptia
2. Suunnittelukoulukunta korostaa formaalia prosessia
3. Asemointikoulukunta korostaa analyttistä prosessia
4. Yrittäjyyskoulukunta korostaa visionääristä prosessia
5. Kognitiivinen koulukunta korostaa henkistä prosessia
6. Oppiva koulukunta korostaa emergenttiä prosessia
7. Valtakoulukunta korostaa neuvotteluprosessia
8. Kulttuurikoulukunta korostaa kollektiivista prosessia
9. Ympäristökoulukunta korostaa reaktiivista prosessia
10. Hahmokoulukunta korostaa muutosprosessia.

Erilaisten näkökulmien kirjo on siis laaja ja kuvaa strategisen ajattelun moniulotteista luonnetta ja myös sopeutumista erilaisiin suunnittelun virtauksiin. Erityisesti strategisen suunnittelun viimeisin tuleminen on muuttanut strategian luonnetta. Suomalaisissa alueiden suunnittelua koskevissa julkaisuissa on alettu korostaa prosessuaalisuutta ja kommunikatiivista suunnitteluotetta (Sotara 1996a; Sotara 1999; Lehtimäki 2000; Linnamaa 2004). Sotaran (1996b) mukaan strategisen suunnittelun prosessuaalisia ja kommunikatiivisia piirteitä korostavassa lähestymistavassa korostuu kyky *kuunnella* eri toimijoita eli kyky haistella yleistä kehitystä sekä siihen vaikuttavia muutosvoimia ja niiden taustalla olevia arvoja ja asenteita. Tilannekohtaisesti joustava ja hyvin eri tarkoituksiin muokkautuva ”mintzbergiläinen” strategia edustaa ehkä parhaiten strategiaa, jota voidaan soveltaa aluekehityshankkeiden suunnittelussa. Tätä tukevat myös kommunikatiivisuuden ja refleksisyyden tarvetta korostavat näkemykset modernin suunnittelun ja klassisen strategian ”pehmentämistarpeesta” suunnittelussa.

Modernisti voidaan todeta, että strateginen suunnittelu sisältää kaiken yksittäisen toimenpidetason ”yläpuolella” olevan suunnittelun. Tässä yhteydessä voidaan tulkita, että myös normatiivinen suunnittelu sisältyy strategiseen suunnitteluun. Strategiseen suunnitteluun kuuluvat esimerkiksi erilaiset ohjelmat, tavoitesuunnitelmat, visiot, poliittiset linjavalinnat, pitkän aikavälin suunnitelmat ja strategiat – ja myös hankesuunnitelmat. Usein *strategia nähdään tapana, jolla organisaatio tai alue ylläpitää yhteyttä tai jäsentää asemaansa ympäristönsä kanssa* (esim. Sotara 1996a; Haveri & Majoinen 1997; Mäkinen 1999; Ståhle & Grönroos 1999). Strategialle voidaan antaa erilaisia painotuksia eri näkökulmien mukaisesti, mutta strateginen suunnittelu on aina tulevaisuuteen suuntautunut sekä yhteydessä tarkasteltavaan organisaatioon tai alueeseen ja sen toimintaympäristöön.

Mintzberg (1988) on avannut strategian käsitettä siten, että se voidaan tapauksesta riippuen ”viiden P”-n avulla ymmärtää klassisena suunnitelmana (*plan*), yksittäisenä ”metkuna” (*ploy*), käyttäytymismallina (*pattern*), asemana (*position*) tai tapana hahmottaa maailmaa (*perspective*). Usein strategioita jaetaan myös klassiseen, evolutionaariseen, prosessuaaliseen ja systeemiseen strategiaan (ks. Whittington 1993). Tiivistäen strategioita voidaan jäsentää hankesuunnittelun kannalta seuraavasti: klassisella strategialla pyritään määrittelystä nykytilanteesta määriteltyyn tavoitteeseen valituilla keinoilla; **evolutionaarisessa strategiassa**



Kuva 10. Strategiatyökalujen sijoittuminen tavoitteiden ja fokuoitumisen nelikentässä (ks. Luoma 2006).

(mielenkiintoinen tämän tutkimuksen kannalta) pidetään edetessä erityisesti auki useita etenemisvaihtoehtoja; prosessuaalisessa strategiassa jäsennetään monimutkaista maailmaa; ja systeemilähestymisessä otetaan huomioon, että kaikilla osallisilla on omat sosiaaliset taustansa ja intressinsä.

Strategiajohdannon yhteenvedoksi sopivat myös Luoman (2006) esittämät strategiatyökalut nelikentässä, jossa on esitetty työskentelyn fokus ja tavoiteltava olotila (ks. kuva 10). Tämä viitekehys helpottaa erityisesti lukuisten strategiatyökalujen käyttökelpoisuuden ja käyttökohteiden karkeaa arviointia. Innovatiivisen aluekehittämisen (ja hankesuunnittelun) intressissä on yleensä pyrkimys luomaan tavalla tai toisella ”irtiottostrategia”, eli tavoitteena on dynaaminen epätasapaino ja fokuksessa ulkoinen ympäristö.

### Strateginen suunnittelu osana hankesuunnittelua

Mitä sitten on strategisuus hankesuunnittelussa? Edellä on perusteltu, että strategian synty voi myös olla monella tavalla *klassisesta* mallista poikkeava. Mintzberg (1994: 24) kutsuu emergenteiksi sellaisia strategioita, jotka nousevat esiin tiedostamattomasti tai muista aikomuksista huolimatta. Tällöin strategian luonne muuttuu klassisesta suunnitelmasta reaktiivisempaan (jopa proaktiivisempaan) ja joustavampaan suuntaan. Myös Lehtimäki (2000) korostaa strategian tekemisen moniäänisyyttä, joka tarkoittaa ennen kaikkea *vuoro-*



*vaikutteisuuden ja kommunikaation* korostamista suunnitteluprosesseissa. Ahlqvistin (2008) tutkimustulosten valossa näyttää kuitenkin siltä, että aluekehityksen strategiset prosessit ovat vahvasti reaktiivisia nykyhetken ja lähimenneisyyden suhteen.

Postmoderneista suunnittelu ympäristöistä on tullut kompleksisia ”tiloja”, joissa eri toimijat pyrkivät saamaan äänensä kuuluviin. Näyttää siltä, että strategian tekemisessä on tarve siirtyä yksinäisyydestä moniäänisyyteen, siis kohti vuoropuhelua ja suunnitelman luovuudesta ja tuoreudesta huolehtimista (ks. esim. Quinn 1980). Kehityssuunta ei ole ristiriidaton, sillä pelkästään vuorovaikutusta lisäämällä ei välttämättä voida lisätä aidosti moniäänisyyttä. Strategiaan liittyy aina johtamista ja vallankäyttöä, jotka asettavat strategiselle hankesuunnittelulle seuraavia haasteita:

1. Ketkä kutsutaan osallistumaan tai kenellä on aidosti mahdollisuus osallistua ja saada äänensä kuuluviin? Mitä tahoa kukin osallistuja tai osallinen lopulta edustaa ja kenen asioita ajaa? Mitä tahoa suunnittelija/suunnitteluryhmä edustaa?
2. Millainen ilmiasu ja luonne strategialle annetaan: puhuttu (puheista nouseva – kommunikatiivinen) vai kirjallinen (ns. klassinen instrumentaalinen suunnitelma) (esim. Mintzberg 1994)? Lisäksi on otettava huomioon, millaisen strategian ohjelmahallinnon suunnittelukone voi hyväksyä (ks. Sotarauta 1996a).
3. Ketä strategian tulisi palvella? Miten ohjelmateoria toimii eli millä logiikalla tulokset syntyvät? Kenelle ja mitä palvelemaan strategia oikeastaan tehdään: eliitille vai kansalle; johdolle, toteuttajille vai kohderyhmille?

Joustavuudesta huolimatta strategiseen suunnitteluun suhtaudutaan myös kriittisesti. Mäntysalon (1999: 15) mukaan strateginen suunnittelu pystyy vain puutteellisesti reagoimaan siihen dynamiikkaan, joka vie esimerkiksi yhdyskuntia uusiin toimintamuotoihin. Strateginen suunnitelma voi olla joustava vain laadintahetkellään kuviteltavissa olevien ja huomioitujen kehityssuuntien suhteen. Inkrementalistinenkin strategia voi olla siis suunnittelun jatkuvaa mukauttamista suunnittelutyössä aktualisoituviiin ongelmiin ilman, että suunnittelun perusolettamuksia tarkastellaan kriittisesti. Suunnittelijan tarvitsisi vain reagoida ongelmatilanteisiinsa selviytyäkseen niistä. Suunnittelijan ei siis välttämättä tarvitse ymmärtää kohtaamaansa ongelmaa teoreettisella tasolla, mikä hankesuunnittelussa voi tarkoittaa esimerkiksi sisältöteoreettisten asioiden ohittamista tai hyvin mekanistista suunnitteluotetta.

Mäntysalon kritiikkiin voin kokemusteni perusteella yhtyä. Käytännössä strateginen ote ohjelmallisessa kehittämistyössä on klassisen jäykkä, sillä kirjoitetuilla, loogisesti rakennetuilla strategioilla on siinä hyvin suuri painoarvo. Kommunikatiivisuus rajoittuu lähinnä kirjoitettujen strategioiden ympärillä ja tiimoilta käytävään keskusteluun. Hankesuunnittelun ja yksittäisen suunnittelijan näkökulmasta keskusteluun voidaan ottaa osaa tarjoamalla strategian toteutukseen oma ”strateginen tarkennus” tai ”sivuhuomautus” – **hankesuunnitelma**, jonka täytyy vallitsevassa suunnittelukäytännössä palvella yle-

pää strategiaa (ohjelmaa) tai ainakin olla sen hengen mukainen. Mitä strategista sisältöä hankkeille siis itse asiassa jää? Voivatko ne tuoda uusia tulkintoja ja näkökulmia alueen kehittämiseen? Voivatko ne rakentaa uutta keskustelua, muuttaa kirjoitettua ohjelmastrategiaa aidoksi keskusteluksi ja vuorovaikutukseksi kentällä?

## **Strategian luonne ja perusrakenne**

Lähtökohdaksi hankesuunnittelulle voidaan ottaa klassinen strategia, vaikka sen puutteet alueellisessa kehittämisessä tiedetäänkin. Klassisen strategian luominen on ainutlaatuinen, kontrolloitu prosessi, jossa johtajalla/johtamisella on vastuullinen rooli. Strategia voi näyttää suunnitelmana hyvältä, mutta siihen sisältyy Sotaraudan (1996a; 1996b) mukaan ansa, joka perustuu liialliseen uskoon siitä, että suunnittelu ja toteutus voidaan erottaa toisistaan, strategisten analyysien laatu takaa myös aiottujen strategioiden laadun ja aiottujen strategioiden sisällön laatu takaa niiden toteutumisen. Epäilyttävää on myös se, että aiottujen strategioiden taakse on jo suunnitteluvaiheessa mahdollista rakentaa tarvittava sitoutuminen.

Jos pudotaan klassisen strategian ansaan eli ei kiinnitetä riittävästi huomiota tämän päivän laatuun, oppimisen ja kommunikaation asettamiin vaatimuksiin, unohdetaan prosessin laatu ja menneiden kokemusten arviointi ja niistä oppiminen. Prosessien korostamisessa ja kommunikatiivisessa suunnittelussa on kuitenkin myös omat ansansa. Jos pudotaan prosessuaalisen strategian ansaan, uskotaan liikaa vallitsevan järjestelmän hyvyyteen, jolloin sosiaaliset innovaatiot jäävät helposti prosessien jalkoihin ja saatetaan sortua näpertele-mään yksittäisten asioiden kanssa eikä nähdä kokonaisuuden ja osien välistä suhdetta. Prosessuaalisessa ansassa tulevaisuuden ennakoinnin merkitys unohtuu. Jos taas pudotaan kommunikatiivisen suunnittelun ansaan, unohdetaan tavoitteellisuus ja sisältökysymykset sekä prosessin määrätietoinen kuljettaminen haluttuun suuntaan. (Sotarauda 1996b.) Edellä esitellyt ansat ovat erityinen vaara ”pluralistisessa” hankemaailmassa, jossa on toimijoina myös runsaasti ”amatöörikehittäjiä”.

Majoinen (2001) käsittelee tutkimuksessaan kunnanvaltuustojen strategioita ja tulee siihen johtopäätökseen, että strategia ei ole käsitteissä, tekniikoissa tai paperilla, vaan sen tulisi olla valtuutettujen mielessä, jolloin strategia ohjaa parhaiten toimintaa ja valtuustossa tehtäviä päätöksiä. Majoisen mukaan strateginen johtaminen onkin nähtävä ennen kaikkea oppimisprosessina. Oleellista valtuuston vaikutusvallan kannalta onkin se, millaisen prosessin tuloksena strategiat hyväksytään. Toisaalta Majoisen tutkimus osoittaa myös (epäsuorasti ohjelmatyöhön liittyvän) strategiatyön heikoimman kohdan: kun strategiaa määrittelee suuri ryhmä, sitoutumista on, mutta strategiat muodostuvat ympäripyöreiksi ja inkrementalistinen suunnitteluotte ottaa helposti vallan. Suuren ryhmän ryhmädynaamiisiin tunnuspiirteisiin kuuluvat myös lyhytjänteisyys ja impulsiivisuus, jotka sopivat huonosti strategisen suunnittelun tai strategisen johtamisen vaatimuksiin. Omat kokemukseni ja

myös käsitykseni kuntastrategian (esim. elinkeino- tai palvelustrategian) rakentamisesta ovat hyvin lähellä edellä esitettyjä.

Strategisessa suunnittelussa on siis keskeistä itse strateginen ajattelu, jolla kehittämistehävä otetaan haltuun. Strategian luominen voidaan jakaa osa-alueisiin: strategia-analyyysiin ja strategiseen suunnitteluun, joita voidaan käyttää suunnitteluprosessin eri vaiheissa. Strategian johtaminen sisältyy sekä strategisen suunnitteluprosessin johtamiseen että toteutuksen johtamiseen, käytännössä siis kokonaisuuden hallintaan. Myös normatiivisen alueen ”tahdon”, josta aluestrategioita lähdetään kehittämään tai joka otetaan reunaehtona huomioon, pitäisi näkyä strategiassa ja suojella yhteisesti alueella hyväksytyjä kehittämissuunnitelmien arvoja.

On huomattava, että strategia voi olla myös proaktiivinen, vaikka klassisen strategian syntyfilosofia viittaa enemmän toimintaympäristön analysoinnista johdettavaan reaktiivisuuteen. Strategian luonteeseen ei kuitenkaan kuulu passiivisuus, vaikka olisi kysymyksessä vetäytymisstrategia (vrt. Raatikainen 2004). Aivan uutta holistista ajattelua edustaa radikaali ”irtiottostrategia”, *Sinisen meren strategia*, jolla pyritään uudenlaiseen kilpailuasetelmaan radikaalien arvoinnovaatioiden ja poikkeavien valintojen sekä erottuvan kilpailuanalyysin ja -profiilin kautta (Kim & Mauborgne 2005). Strategia on innovatiivinen tapa jäsentää kilpailuasetelmaa ja prosessia, jolla päästään *Siniselle merelle*, tilaan, jossa ei ole kilpailua.

Strategioilla on siis omat rakenteensa, jotka ovat niille ominaisia. Vahvasti pelkistäen niissä on kolme keskeistä peruselementtiä: toimintaympäristö (alue/sisältö), tulevaisuus (aika) ja muutos (tarve muuttua tai reagoida). Strategioiden tehtävänä on auttaa organisaatioita tai alueita sopeutumaan toimintaympäristöönsä tai hyödyntämään toimintaympäristönsä realiteetteja ja mahdollisia muutoksia. Myös hankestrategiat auttavat toimijoita selkeyttämään tulevaisuuden suuntaansa ja tekemään tulevaisuuttaan koskevia päätöksiä. Hankesuunnittelussa on aina, ainakin implisiittisesti, mukana myös normatiivinen suunnitteluote, joka on suunnittelun perimmäisten päämäärien määrittelyä ja tavoitteiden asettamista keskinäiseen tärkeysjärjestykseen. Arvioinnilla voidaan tukea tätä suunnitteluotetta.

## **Tavoitteiden rooli strategisessa suunnittelussa**

Tavoitteellisen toiminnan psykologisena taustaoletuksena ovat yksilön rationaalisuus ja loogisuus. Mutta voidaanko aina toimia tavoitteellisesti järjen ja logiikan varassa? Airaksinen ja Kaalikoski (1997) toteavat, että päämäärärationaalinen ihminen muodostaa toimintansa tavoitteet sen mukaan, mikä hänelle ja muille ihmisille on hyväksi. Kun rationaalisuus laajennetaan koskemaan välineiden käyttöä, on kysymyksessä sellaisten keinojen rationaalinen valinta, jotka vievät kohti päämäärää. Maailma on sellaisten välineiden täyttämä, joilla pyritään tyydyttämään erilaisia arvokkaina pidettyjä tarpeita. Siis: onko päämäärien asettaminen arvokkaampaa kuin välineet ja niiden käyttö? Ja toisaalta: vaikuttavatko välineet päämäärien syntymiseen? Airaksisen ja Kaalikosken (1997) mukaan paradoksi on

valmis, kun kysytään, kumpi on ensin: kieli vai ajattelu (jos ”ajatellaan” kielen olevan vain väline)? Entä sitten välineen muoto, sisältö ja mahdollinen piilosisältö, mitä ne luovat? Tämä filosofinen raapaisu osoittaa välineellisyyden, ja siis tavoitteiden ja keinojen välisen logiikan, ongelmallisuuden erityisesti silloin, kun toiminnassa on useita osallisia ja useita organisaatiotasoja. Aiemmin esitelty toiminnan teoria ja kehittävän työntutkimuksen malli ja käsitteet antavat työkalun tämän problematiikan käsittelyyn (ks. Engeström 1995).

Aluekehittämisessä osallisten joukko on aina suhteellisen heterogeeninen, koska se määrittyy alueellisista eikä välttämättä sisällöllisistä lähtökohdista. Hankesuunnittelun keskeisenä haasteena on tavoitteiden ja keinojen muotoilu siten, että ne ovat loogisesti perusteltuja myös ”epäselvässä” kehittämissympäristössä. Tämä rationalistinen ajattelutapa ei ole ongelmaton myöskään yksilön näkökulmasta, sillä kuten esimerkiksi Lagerspetz (1997: 294) pohdintoissaan vapaan järjen valinnoista toteaa (Spinozaa kiteyttäen): ”kukaan ei luovu mistään mitä hän pitää hyvänä, paitsi suuremman hyvän toivossa tai suuremman tappion pelossa, eikä kukaan siedä mitään pahaa, paitsi välttääkseen suuremman pahan tai saavuttaakseen suuremman hyvän”. Samaan rationaalisen valinnan ajatusmaailmaan liittyy myös ns. vapaamatkustajan ongelma, jota Konkka (1997: 302) luonnehtii yksilön tai organisaation haluksi hyötyä (ainakin joskus) yhteisen päämäärän toteuttamisesta ilman omaa kontribuutiota. Konkkan mukaan ongelma syntyy tilanteessa, jossa osapuolet ovat sopineet yhteisestä strategiasta kollektiivisen päämäärän saavuttamiseksi mutta vapaamatkustaja pettää kollektiivisen rationaalisuuden toteuttavan sopimuksen. Käytännössä tämä näkyy näennäisenä sitoutumisena tai jopa täydellisenä sitoutumattomuutena esimerkiksi yleisiin alueellisiin strategioihin. Tämä voi kertoa myös paradigman muutoksesta koko suunnittelukentässä eli myös siitä, että suunnittelumallit tai -työkalut eivät enää toimi – ja arviointitarve hallinnan parantamisessa lisääntyy.

Toinen ongelmakokonaisuus syntyy nykyisessä suunnittelukäytännössä siitä, että uusi strategia rakennetaan yleensä vanhan päälle, ennen kuin vanhaa on edes arvioitu ja opeuksia siitä omaksuttu. Tämän käsitykseni vahvistaa esimerkiksi Majaisen (2001) näkemys, jonka mukaan kunnallisessa strategiatyössä puutteena voidaan pitää sitä, että ei ole juurikaan kehitetty sellaisia kevyitä, systemaattisia palaute- ja arviointijärjestelmiä, jotka kytkeytyisivät osaksi organisaation johtamisjärjestelmää ja indikaattoreita (vrt. Kaplan & Norton 2004). Toisaalta alueellisia strategisia tavoitteita ja niihin pääsemistä tulisi voida seurata ja arvioida pitkällä aikavälillä laajasti ja tutkivasti riippumatta yksittäisistä organisaatioista, hankkeista tai jopa ohjelmista (vrt. Roininen 2012).

Edellä esitetty tavoiterationaalisuuden kritiikki tekee tavoitteiden ja keinojen rationaalisen luonteen syvällisen käsittelyn haastavaksi (vrt. peliteoria). Kun strategisessa suunnittelussa pääpaino on tavoitteissa, puhutaan modernisti normatiivisesta suunnittelusta. Strategisessa suunnittelussa, klassisesti ymmärrettynä, haetaan erilaisia aikauria tavoitteiden saavuttamiseksi. Operatiivisessa suunnittelussa taas haetaan keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi. Yleisesti voidaan kuitenkin puhua strategisesta suunnittelusta myös hankesuunnittelun yhteydessä, kun hanke suunnitellaan ohjelman tavoitteita palvelevaksi ”keinoksi”. Toisaalta hanke rakennetaan sisäisesti siten, että sillä on omat tavoitteensa ja

keinot niihin pääsemiseksi. Tilanteen arvioinnin tekee ongelmalliseksi tuhansien erillisten ”hankestrategioiden” kirjo, jossa tavoiteasettelu vaihtelee erilaisten suunnittelunäkemysten tai suunnittelukulttuurien mukaan.

## Strategisen kehittämisnäkömyksen hahmottaminen

Me kaikki olemme strategeja, mutta miten rakennamme strategisen näkömyksemme? Strateginen kehittämisnäkömyks voidaan hahmottaa sosiaalisen oppimisen mallilla. Murto (1994: 111) kuvaa sosiaalisen oppimisen mallia (käyttäen Jonesin varhaisempaa käsitettä *elämällä oppiminen*) seuraavasti: ”Jos ei ole aikaa yhdessä pysähtyä keskustelemaan ja tutkimaan sitä miten on eletty, mitä on koettu ja mitä saatu aikaan, ei ole myöskään tilaisuutta oppia kokemuksista, luoda yhteistä sosiaalista todellisuutta eikä oppia yhteistä kieltä.” Eletyn ja tehdyn tutkimuksen ja arvioinnin tulisi Murroneen mukaan aina tapahtua yhteisön perustehtävästä käsin. Juuri yhteisön, esimerkiksi kehittäjäverkoston tai organisaation, perustehtävästä lähtien tulisi yhdessä arvioida, tehdäänkö yhteisössä oikeita asioita oikealla tavalla (vrt. toimintatutkimuksen metodi).

Strategista kehittämisajattelua ja strategista prosessia voidaan myös kuvata toimimalla oppimisen -mallilla (vrt. Murto 1994: 111; Sotarauta 1996a: 239). Malli voidaan ymmärtää minkä tahansa organisaation tai yksittäisen ihmisen tavaksi toimia, pysähdellä ja tutkia toimintaympäristöään ja reagoida taas uudella toiminnalla (”strategialla”) ympäristöstä tai organisaation sisältä nouseviin haasteisiin. Suunnitteluhetkellä, joka vaatii pysähtymistä, analysoidaan menneitä ja arvioidaan tai ennakoitaan tulevaisuuteen liittyviä mahdollisuuksia ja strategisia valintoja kaikin käytettävissä olevin keinoin. Strategista kehittämisajattelua voisi kuvata myös eräänlaisena oivalluksena hetkessä, jossa menneet tiedetään ja sitä tulkitaan sekä tulevaa ennakoitaan suhteessa päämäärään.

Toimimalla oppimisen mallista voidaan edetä strategiaa kohti tekemällä strategisia kysymyksiä tietyn ”prosessijärjestyksen” mukaan. Strategiseen kehittämisprosessiin osallistuminen edellyttää ajattelumallia, jonka avulla voidaan jäsentää ja ymmärtää kehittämisen tarve/haaste/mahdollisuus/ongelma (vrt. Coyle 2004): *Miksi* tulisi toimia ja miltä tulevaisuus näyttää strategisen ongelman suhteen? Tämän jälkeen on mahdollista edetä suunnittelemaan sisältöä ja valintoja (*mitä* tulisi tehdä tai muuttaa ja mitä vaihtoehtoja on olemassa?) ja toimintatapoja (*miten* tulisi toimia ja onko toiminta mahdollista tehdä käytännössä?).

Suunnittelijan näkömyks, arvostukset ja arvot kehitettävän kohteen (esim. alueen) tulevaisuudesta ohjaavat strategista suunnittelua. Käsitys jonkin ilmiön muutoksen luonteesta voi olla esimerkiksi lineaarisesti ja vähittäisesti tai ennakoimattomasti etenevä (ks. esim. Kinnunen 2001: 32). Tässä yhteydessä voidaan näkömykset jakaa karkeasti lineaariseen ja evolutionaariseen kehitysnäkömykseen. Lineaarisen kehitysnäkömyksen mukaan kehitys etenee suoraviivaisesti ajassa mutta voi silti sisältää ennustettavia heilahteluja, esimerkiksi suhdannevaihteluja. Kehittämishankkeella lineaarista kehitystä voidaan joko voimistaa tai

hidastaa – riippuen kehittämistarpeesta. Sen sijaan valintoja ja vaihtoehtoisia kehityspolkuja korostava postmodernimpi evolutionaarinen kehitysnäkemyks (ks. esim. Mannermaa 1991; Sotarauta 1996a) antaa useita valinnanmahdollisuuksia tulevaisuuden hahmottamiseksi varsinkin sillä hetkellä, kun ollaan kehityksen kannalta herkässä murrosvaiheessa. Näistä murroksista, mikäli ne kyetään tunnistamaan, on strategialla ja strategisella suunnittelulla mahdollista päästä nopeasti uudelle kehitysuralle.

Klassisen strategian eli raskaan suunnittelukoneen kritiikin pohjalta Sotarauta (1996a) on muotoillut pehmeän strategian soveltamismallia alueelliseen kehittämiseen. Keskeistä pehmeässä strategiassa on monien toimijoiden mukanaan tuoma moninaisuus, mikä vaatii strategiatyöltä joustavuutta ja vuorovaikutteisuutta sekä prosessuaalista luonnetta. Pehmeä strategia korostaa siis klassista strategiaa enemmän strategian prosessuaalista ja kommunikatiivista luonnetta. Kuten edellä mainittiin, Sotarauta (1996a: 325) varoittaa myös kommunikatiivisen ja prosessuaalisen suunnittelun ansoista: liiallisesta uppoutumisesta viestintään ja prosesseihin. Myös organisaatioiden ja johtamisen tutkija Juuti (1994: 105) korostaa, että organisaation jäsenten omat ”paikalliset teorit/toimintamallit” voidaan pyrkiä kytkemään strategiseen muutosprosessiin dialogin avulla. Oletuksena on, että osallistava muutosstrategia mahdollistaa uuteen merkitysjärjestelmään sitoutumisen.

Klassisen strategian ulottuvuuksien laajentamista tarvitaan hankesuunnittelussa, sillä muuten kaikkia alueilta nousevia tarpeita ei voida ottaa huomioon riittävän joustavasti. Myös kokonaisvaltaisia alueellisia strategioita tarvitaan, mutta ne tulisi nähdä myös kommunikatiivisina prosesseina, joissa klassiset strategia-analysit ja suunnitelmat muodostavat vain yhden osan. Ohjelmallisen kehittämistyön ja hanketoiminnan strategisia lähtökohtia voidaan kiteyttää ja syventää seuraavilla kysymyksillä (vrt. Sotarauta 1999: 34):

- Miten alueellinen strategia sovittaa yhteen monien alueella vaikuttavien ilmaistujen ja piilossa olevien strategioiden ”vetovoimat” (visiot ja missiot)?
- Miten strategiaproessi saadaan toimimaan luovasti erimielisyyksien yhteen soveltajana ja uuden yhteisen strategisen tietoisuuden luomisen areenana?
- Mikä motivoi eri tasoilla ja tahoilla toimivia osallisia sitoutumaan alueellisiin strategioihin käytännön toiminnan tasolla (hanketasolla) ja uudistamaan näin strategioita sisältäpäin?
- Miten ohjelman ylhäältä ohjaus ja hankkeen paikallinen endogeeninen innostus kohtaavat hankesuunnittelustrategiassa?

## **Ennakointi ja aika strategisessa suunnittelussa**

Ennakointi liittyy kiinteästi suunnitteluun ja erityisesti strategisen suunnittelun aikaulottuvuuteen. Ennakointi on oikeastaan osa tulevaisuudentutkimuksen kokonaisuutta. Ennakoinnin idea on vanha, mutta systemaattisesti se on tullut mukaan suunnitteluun Suomesakin vasta 1960-luvulla, jolloin alettiin puhua lähinnä ennustamisesta. Vasta 1990-luvulla

on alettu käyttää laajemmin käsitettä ennakointi, jossa pitkän aikavälin haasteet ja tieto kytetään nykyiseen päätöksentekoon sekä tiedontuotantoverkostoihin (esim. Euroopan Komissio 2002). Ennakoinnilla tarkoitetaan systemaattista keskipitkän tai pitkän aikavälin tulevaisuuden luotausta ja tiedon tuottamista jostakin tietystä näkökulmasta. Ennakointiin voi liittyä myös visiointia ja skenaarioiden rakentamista, joiden avulla luodetaan erilaisia vaihtoehtoja ja uutta näkemystä sekä ymmärrystä suunnitteluongelmaan (Mannermaa 2004). Ennakointi on tuonut organisaatioihin 2000-luvulla myös proaktiivista toimintatapaa tai asennetta, jolla katsotaan olevan suuri merkitys esimerkiksi organisaatioiden kilpailustrategioissa (ks. Antila & Ylöstalo 2002).

Strategiseen hankesuunnitteluun liittyvät keskeisesti kohderyhmä ja kohdealueen muutostarpeet, toimintaympäristön analyysi sekä aikajänne, jona muutos koetaan mahdolliseksi toteuttaa. Pelkistään voidaan todeta, että alueellisessa kehittämisessä pyritään alueellisen systeemin näkökulmasta yleensä joko tasapainoon tai dynaamisesti kehittyvään tilaan (vrt. erilaiset strategiatyypit). Kaaosteoreetikot puhuvat yleisesti järjestelmien stabiileista ja epästabiileista tiloista. Kun järjestelmä on stabiilissa tilassa, suuretkaan yritykset horjuttaa sitä eivät johda pysyviin muutoksiin, vaan järjestelmä palautuu ennen pitkää alkuperäiseen toimintatilaansa ja päinvastoin. Tällaista herkkyyttä (tai vakautta) pitäisi pystyä ennustamaan ja ennakoimaan myös alueelliseen kehittymiseen vaikuttavista systeemeistä. Alueellista kehittämistä voidaan ajatella tässä tapauksessa systeeminä tai kehittämispelinä (vrt. Sotarauta 2001), jossa on osattava tehdä strategisesti vaikuttavia siirtoja. Tulevaisuus luodaan valintojen ja tekojen avulla.

Tulevaisuudentutkimus voidaan Mannermaan (1999) mukaan jaotella kolmeen paradigmaan: deskriptiiviseen ja ennustavaan tulevaisuudentutkimukseen, skenaarioparadigmaan sekä evolutionaariseen tulevaisuudentutkimukseen. Deskriptiivisellä tulevaisuudentutkimuksella tarkoitetaan sellaista lähestymistapaa, joka pyrkii esittämään menneisyyden kehityslinjojen jatkamiseen perustuvia *ennusteita*. Skenaarioparadigman mukaan tulevaisuudentutkimuksen ensisijainen tehtävä ei ole ennustaa todella toteutuvaa tulevaisuutta, koska sen ei uskota olevan mahdollista. Ennustamisen sijaan tavoitteena on hahmottaa useita erilaisia tulevaisuuden laaja-alaisia käsikirjoituksia, *skenaarioita* (Mannermaa 1999; ks. myös esim. Kirvelä 1998). Uudempi evolutionaarinen tulevaisuudentutkimus viittaa ajatukseen, jonka mukaan tulevaisuudentutkimuksessa tarpeellisen hypoteesien asettamisen kannalta on perusteltua ja hyödyllistä etsiä yhteiskunnallisesta kehityksestä evolutionaarisia prosesseja. Suunnittelun kannalta ovat mielenkiintoisia vakaan kehityksen vaiheet ja erityisesti mahdolliset *murrosvaiheet* samoin kuin näihin prosesseihin mahdollisesti liittyvät muutostendenssit. Evolutionaarisen tulevaisuudentutkimuksen idean muotoilu on saanut vaikutteita kompleksisten epälineaaristen ja dynaamisten systeemien tutkimuksesta ja muista kaaosteorian käsitteen alle luettavista tutkimussuuntauksista. (Mannermaa 1991; 1999.)

Ennakointi on siis laaja käsite, joka voidaan liittää strategiseen suunnitteluun ja hankesuunnitteluun keskeiseksi tavoitteiden asettamisen ja aikajänteen ”taustateoriaksi”. Ennakoinnin pohjalta voidaan tarkentaa kehittämistarpeita ja täsmentää ongelmia. Käy-

tännössä ennakointimetodi (joka viireyttää suunnitteluprosessia) joudutaan valitsemaan suunnittelukohteen, suunnittelullisten tavoitteiden ja käytössä olevien resurssien perusteella. Työkaluja on runsaasti tarjolla<sup>20</sup>.

Aika virittää aluesuunnitteluun liittyen tulevaisuuden horisontin - ja muutos on ajan funktio (vrt. Paasi (1986): *alue on prosessi*). Mutta miten todellista aika on? On olemassa erilaisia filosofisia näkemyksiä ajan kulusta ja luonteesta sekä todellisuudesta. Esimerkiksi Niiniluoto (2000) pohdiskelee mielenkiintoisella tavalla ajan kulkua ja kysyy: ”Onko menneisyys todellista?” Samassa yhteydessä hän nostaa esiin ajan *puun kaltaisuuden* (vrt. evolutionaarisuus), joka on suunnittelun kannalta käyttökelpoinen. Nykyhetkestä siis lähtee erilaisiin potentiaaliin tiloihin johtavia reittejä, joihin voidaan vaikuttaa valinnoilla. Menneisyyden valintoihin ei voida enää vaikuttaa – tulevaisuuden voidaan, ja näin tulevaisuus on siis positiivisella tavalla kehittämisen näkökulmasta mahdollinen ja kiinnostava.

Strategisessa suunnittelussa, ja hankesuunnittelussa sen yhtenä erityistapauksena, aika mielletään yleensä lineaarisena: hanke alkaa ja loppuu eli sillä on aikataulu. Tämä on keskeisin tekninen hankkeen aikakäsite, joka pitää hanketta koossa ja rajaa sitä. Hanke täytyy pystyä saattamaan loppuun sille varatussa ajassa, koska hankkeen (usein sumeassa) sosiaalisessa yhteistyöverkostossa on turvallista pitää kiinni rajoista, joista aika edustaa yhtä keskeisimmistä ja ehkä sittenkin helpoimmin hallittavista (esim. Virtanen 2000).

Ohjelmallisessa kehittämisessä ja hankesuunnittelussa aika voidaan ymmärtää myös syklisenä. Syklisyys syntyy useista eri syistä, jotka kaikki johtuvat ohjelma- ja hankesyklistä: hanke sisältää idea-, suunnittelu-, rahoitus ja toteutusvaiheen, joista kukin vaihe muodostaa oman prosessinsa. Näissä kaikissa prosesseissa tulisi myös luovien ja kriittisten vaiheiden vuorotella siten, että uutta etsittäessä luodaan ja valintoja tehdessä arvioidaan (ks. Heikkilä & Heikkilä 2001).

Hankkeen aika voi olla myös ns. ”pistemäistä” aikaa, joka voidaan määritellä strategisesti tärkeiksi hetkiksi, jolloin aika on otollinen erilaisille toimenpiteille. Voidaan ajatella, että joinakin hetkinä systeemi on sillä tavalla herkässä tilassa, että siihen voidaan vaikuttaa suhteellisen tehokkaasti. Tämä liittyy myös edellä esitettyyn evoluutionaariseen kehittymisnäkemykseen ja strategiseen kehitystilaan, jossa mennyttä analysoidaan ja tulevaisuutta ennakoidaan.

Strategisen näkemyksen muodostamisessa on keskeistä ennakoita eri asioiden ja tapahtumakulkujen tulevaisuus ja ymmärtää niiden mahdolliset vuorovaikutussuhteet. Myös eri toimenpiteiden välittömät seuraukset (konkreettiset tuotokset ja tulokset) sekä myöhemmin syntyvät pysyvämmät vaikutukset ovat sidoksissa aikaan. Tämä edellyttää myös

<sup>20</sup> Suunnitteluvälineinä voidaan mainita esimerkiksi erilaiset barometrit ja kyselytutkimukset, joiden aineistojen käsittelyssä voidaan soveltaa erilaisia analyysi- ja tilastomenetelmiä. Käytettyjä ovat myös erilaiset ekstrapolointimenetelmät, esimerkiksi aikasarja-analyysit, trendien ekstrapolointi, lineaariset ja epälineaariset aikasarjamallit, kausaaliset mallit sekä matriisitarkastelut (esimerkiksi tulevaisuustaulukko ja ristivaikutusanalyysi). Varsinaisesti tulevaisuudentutkimuksen perinteen kehittymisen myötä syntyneitä metodeja on myös jonkin verran, esim. delfoi-tekniikka. Tulevaisuudentutkimukselle ovat ominaisia myös asiantuntijaryhmissä laaditut ennusteet ja/tai skenaariot, joita voidaan ennakoinnissa hyödyntää. Ennakoinnissa voidaan hyödyntää myös erilaisia spontaaniuteen ja luovuuteen nojautuvia ryhmätyömenetelmiä, mm. aivoriittä, tulevaisuusvers-tasta ja tuplatiimiä (ks. Jungk & Mullert 1989; Helin 1993). Hankesuunnitteluprosessissa ne ovat mielestäni käyttökelpoisia taloudellisuutensa ja tehokkuutensa sekä nopeutensa takia.



operatiivisella tasolla strategista näkemystä: asioita voidaan tehdä päällekkäin, limittäin ja peräkkäin eri järjestyksessä ja eri intensiteetillä.

Aika luo myös jännitteen nykyhetken, tulevaisuuden ja menneisyyden välille. Tämä jännite, johon liittyy tulevaisuuden odotuksia, toiveita, pelkoja, visioita ja tavoitteita toimintaa motivoivana tekijänä, on suunnittelua eteenpäin vievä voima. Hankesuunnitteluprosessin kannalta päämääränä on, että ennakoinnissa syntyy systemaattinen yhteinen näkemys tulevaisuudesta kehitettävän teeman suhteen. Hankesuunnittelu voi siis sisältää myös itsessään ennakoinnin tai ennakoivan osion: hankkeesta voidaan tehdä esimerkiksi esiselvityshanke tai toteutettavuus selvitys, jossa tulevaisuuden luotaus korostuu ennen varsinaisen kehittämishankkeen toteuttamista.

Ennakoinnin merkitys suunnittelulle on suuri, koska tavoitteet asetetaan joskus pitkälle tulevaisuuteen ja juuri tavoitteiden asettaminen on koko suunnittelun idean ydintä. Tavoitteiden asettamisen aikajänne vaikuttaa sekä itse tavoitteisiin että niiden keinojen valintaan, joilla tavoitteisiin pyritään. Vain riittävän pitkälle tulevaisuuteen suuntautuvalla ”ajattelulla” päästään irti tämän päivän rajoitteista ja uskalletaan nostaa esille todellisia vaihtoehtoja, jotka eivät ole vain tämän päivän toiminnan jatketta (esim. Mannermaa 2004). Strategian ja erityisesti tavoitteiden luonne siis muuttuu aikajänteen funktiona. Hankkeen suunnittelussa (aikajänne noin kolme vuotta) päästään jo jonkinlaisiin irtiottoihin nykyisyydestä, mutta vasta ohjelman kohdalla (aikajänne yli viisi vuotta) voidaan aidosti puhua visioinnista tai erilaisten skenaarioiden rakentamisesta.

## **Prosessin voima ja prosessimalli strategisessa suunnittelussa**

Hankkeen toimintalogiikka perustuu prosesseille, jotka tuottavat kahdenlaisia tuloksia. Erilaiset organisaatiot ja niiden muodostamat verkostot ovat strategisissa kehittämisprosesseissa joko kehittäjinä tai kehittämisen kohteina, ja näistä lähtökohdista niillä molemmilla on aina mahdollisuus kehittyä. Suunnittelu- tai arviointiprosessilla ei siis ole pelkästään päämääriin ja lopputulokseen liittyviä vaikutuksia, vaan se vaikuttaa väistämättä samalla suunnitteluun tai arviointiin osallistuviin yksilöihin, ryhmiin ja organisaatioihin sekä alueeseen.

Kommunikatiivinen suunnittelu on myös haasteiden edessä. Suunnittelu ympäristöt ovat tulleet kompleksisiksi, strategisiksi verkostoiksi tai jopa heterogeenisten verkostojen osiksi, joissa aktiiviset toimijat ja välittäjät kuuluvat eri luokkiin (ks. Hynynen 2001: 29). Prosesseissa tapahtuvassa, enemmän tai vähemmän kommunikatiivisessa, toiminnassa on kyse pyrkimisestä yhteisymmärrykseen siitä, miten yhteisöä koskevissa ratkaisuissa sovitaan yhteen yksilöiden erilaiset käsitykset. Siten kommunikatiivisuus on myös keskeinen osa suunnitteluprosessia, erityisesti paikallisen näkemyksen kytkemisessä osaksi laajempaa kehittämistyötä. Hyyryläisen ja Luostarisen (1997) mukaan alueellisessa kehittämiskeskustelussa mukana oleva *paikallinen kumppanuus* perustuu juuri kommunikatiivisen suunnittelun ideaan. Siinä hyväksytään erilaiset tavat nähdä asioita. Päämääränä on eri tahojen

edustajien yhteinen asioiden pohtiminen, tavoitteiden asettaminen ja keinojen etsiminen niiden saavuttamiseksi. Kommunikatiivinen ote siis myös vireyttää suunnitteluprosessia lisäämällä sen prosessuaalisuutta. Mielenkiintoisen prosessiuottuvuuden kumppanuuden käsitteeseen tuo myös *luova kumppanuus*, joka on vakiintuneiden kumppanuussuhteiden rajoilla liikkuvaa, uusia ideoita etsivää vuorovaikutusta (emt.). Horelli (2003) pitää verkostomaisen oppivan kehittämisen mallissaan myös kommunikaatiosta huolehtimista, ”pöörinän” järjestämistä ja osallistumista hyvin keskeisenä voiman lähteenä.

Toimivan verkosto-organisaation tai verkostomaisen toimintatavan toiminnan edellytyksenä on kaikkien osapuolten vahva sitoutuminen yhteiseen tavoitteeseen sekä luottamus muiden osapuolten vilpittömyyteen ja halukkuuteen uhrautua yhteisön hyväksi (ks. esim. Mattila *et al.* 1999; Ruuskanen 2003; Lehto & Oksa 2004; Hyyryläinen 2008). Ruuskanen (2003) korostaa, että luottamuksessa on kyse sosiaalisesta mekanismista, joka tekee tulevaisuuteen suuntautumisen mahdolliseksi, ja että luottamuksessa on toisaalta kysymys luottamisesta sosiaalisii instituutioihin ja toisaalta toisiin ihmisiin. Kysymys on siis luottamuksen kohteen tulevalle toiminnalle asetettavista odotuksista, jotka vaikuttavat toimintaan ja sitä kautta vahvistavat prosesseja.

Luovuus antaa energiaa prosesseihin. Ehkä laajimman näkökulman luovuuteen tarjoaa psykoanalyttinen teoria, joka rinnastaa ihmisen biologisen ja psyykkisen luovuuden myönteisiin, rakentaviin ja uutta synnyttäviin voimiin (Lehti & Ristola 1990). Teorian mukaan ihmisen koko elämä voidaan nähdä luovan toiminnan tuloksena; toisaalta se voidaan nähdä myös luovana, ihmisen omien tekojen ja pyrkimysten tuotteena. Luovuus on ehkä laajimmillaan yksilön elämänasenne tai näkökulma (vrt. Mintzbergin emergentti strategia), joka on tapa suhtautua ulkomaailmaan, omiin kykyihin ja sisäisiin voimavaroihin. Luovuudelle on esitetty satoja määritelmiä, joista esimerkiksi seuraava sopii hankemaailmaan: Luovuus on *tietämisen, mielikuvituksen ja arvioinnin tulosta* (ks. Heikkilä & Heikkilä 2001: 141, cit. Parnes 1967) Runollisesti ilmaistuna *luovuus on vahvaa bengittämistä* (Lindqvist 1992), jota erityisesti spontaanit, vahvasti rooleihin perustuvat prosessit kaipaavat. Luovuus korostuu ennen kaikkea strategisen prosessin ongelmanmäärittely- ja ideavaiheessa, jossa luovuus on suunnattu tiettyyn teemaan (vrt. Heikkilä & Heikkilä 2001: 163).

Innovaatio on monikäsitteinen termi, joka liitetään luovaan alueelliseen kehittämiseen. Yleisesti innovaatio on tuotteeseen, palveluun tai muuhun toimintaan liittyvä uudistus, jolla on arvoa kilpailutilanteessa. Kaavamaisen lyhyesti: *Innovaatio = uusi idea + toteutus + arvon luominen* (Stähle & Grönroos 1999; Stähle *et al.* 2004: 11). Innovatiivisuuden käsite on siis lähellä luovuuden käsitteitä, mutta innovatiivisuudella on enemmän sosiaalisen, tavoitteellisen prosessin luonne. Se on siis suunnattua luovuutta. Innovaatiot voivat olla myös strategisia lähestymistapoja, jopa sosiaalisista innovaatioista, joilla tarkoitetaan yhteisöllisiin ongelmiin tuotettuja uudenlaisia ratkaisuja (ks. Stähle *et al.* 2004).

Nykyään ajatellaan, että myös innovaatiot muodostuvat ja niitä otetaan käyttöön integroidusti alueellisissa vuorovaikutusverkostoissa ja kehittämisen synnyttämässä vuoropuhelussa (ks. Storhammar & Virkkala 2003; Vihinen 2008). Kehittämisessä olennaista on uuden luominen, kohti ”tuntematonta” tunkeutuminen, jolloin ongelmana on etukäteen

tietää, onko uusi taantumista vai edistymistä (ks. Hyyryläinen 1992). Voisi siis olettaa, että luovuudella ja innovatiivisella toiminnalla on vahva positiivinen korrelaatio toimiviin vuorovaikutusprosesseihin.

Strategian voima on strategisessa prosessissa. Siinä syntyy eri osapuolten sitoutuminen strategiaan. Kokoava näkökulma strategiaan avautuu siis strategiaproessin ja strategian mallintamisen kautta. Strateginen ajattelu, johtaminen ja suunnittelu ovat keskeisiä elementtejä myös hankesuunnittelussa tai arviointi-intervention suunnittelussa. Suunnittelun yhteydessä ne voidaan määritellä ja jäsentää seuraavasti (vrt. Sotarauta 1996a; Mäkinen 1999; Keränen 2001a):

- **Strateginen ajattelu** on yksilön asenne ja kyky, tapa suhtautua todellisuuteen, sen subjektiiviseen jatkuvasti muutuvaan ja monimutkaiseen luonteeseen. Strategisella ajattelulla pyritään jäsentämään kehitysnäkemyksiä pitkäjänteiseksi ja johdonmukaiseksi toiminnaksi etsimällä ja antamalla tapahtumille merkityksiä. Samalla uudistetaan ja kehitetään kehitysnäkemyksiä. Strateginen ajattelu on intuition, järjen ja tunteen yhdistämisen taitoa. Strateginen ajattelu on Santalaisen (2005: 23) mukaan näkemistä eteenpäin.
- **Strateginen johtaminen** on strategian toimeenpanoa ja strategian määrittelyä operaatioiden tasolla. Esimerkiksi Ansoff (1981: 158) korostaa tässä yhteydessä erityisesti organisaation käyttäytymisen rationaalisuudesta huolehtimista. Toisaalta strateginen johtaminen voidaan nähdä myös strategisen ajattelun ja strategisen suunnitteluprosessin johtamisena.
- **Strateginen suunnittelu(prosessi)** on yhteistä ja organisoitua strategista ajattelua. Se terävöittää strategista ajattelua erilaisilla analyyseilla. Strateginen suunnittelu on ryhmän (esim. hankesuunnittelutiimin) tapa etsiä ja antaa tapahtumille merkityksiä. Strateginen suunnittelu nähdään yleisesti organisoituna suunnitteluprosessina, jonka tuotoksena syntyvät suunnitteludokumenttiin kirjatut aiotut strategiat – esimerkiksi hankesuunnitelma tai sen osat. Prosessi synnyttää osallisille myös mielikuvan, sisäisen mallin, strategiasta.

Strategiaprosessista voidaan erottaa monia eri osa-alueita ja vaiheita. Yleisiä strategian osa-alueita (esim. Neilimo 1998) ovat strateginen analyysi, strategioiden kehittäminen, strategiset keinovalinnat ja suunnitelman strateginen toteutus. Klassinen strategisen suunnittelun prosessi voidaan jakaa kolmeen päävaiheeseen: ideavaiheeseen, analyysi- ja strategiavaiheeseen sekä toteutusvaiheeseen. Käytännössä on kuitenkin hyvin vaikeaa erottaa, missä vaiheessa analyysit muuttuvat strategioiksi ja toteutuksen suunnitteluksi, mutta suunnittelun hallinnan ja prosessin syklisyyden sekä eri osioiden arvioitavuuden kannalta on oleellista erottaa vaiheet toisistaan.

Coyle on kuvannut strategiaproessin hankesuunnitteluun sopivan selkeästi ja käytännöllisesti (2004: 157). Strategiaprosessi on jaettu hänenkin mallissaan kolmeen osaan tai vaiheeseen, joita voidaan kuvata seuraavasti:

1. Ensimmäisessä, sisäisen tarkastelun vaiheessa asetetaan strategiset kysymykset, joilla etsitään vastausta ongelmaan sekä otetaan haltuun se asiayhteys/toimintaympäristö, jossa ongelma ilmenee. Määritellään siis ongelma. Määrittelyssä voidaan käyttää erilaisia ongelmanmäärittelytyökaluja.
2. Toisessa, ulkoisessa vaiheessa arvioidaan ja visioidaan ympäröivät olosuhteet ja mahdolliset tulevaisuudet: siis arvioidaan sitä, millainen tulevaisuus tai millaiset tulevaisuuden kuvat, mahdollisuudet, potentiaalit nousevat ulkoisesta ympäristöstä<sup>21</sup>.
3. Kolmannessa, taas sisäisessä, vaiheessa tunnistetaan ja valitaan tilanteeseen sellainen paras strategia, joka on mahdollista jollakin organisaatiolla tai organisointitavalla toteuttaa ja joka vastaa parhaiten tavoitteita ja on resursoitavissa. Lopuksi vedetään johtopäätökset ja arvio(inti) siitä, onko strategia toteutettavissa. Jos toteuttaminen ei ole mahdollista, palataan tarkistamaan edellisiä kohtia.

## 2.4 Hankesuunnittelun yleinen ja erityinen malli

### Suunnittelun yleinen malli

Tämän tutkimuksen suunnitteluhaastetta voidaan peilata komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun teoreettiseen systeemimalliin. Malli pohjautuu rationalistiseen suunnitteluraditioon, vaikka sitä on esitettyssä muodossa mahdollista soveltaa myös hermeneuttisen filosofian virtauksen mukaiseen suunnitteluun. Mallin taustalla oleva systeemiajattelu sekä syklisyys ovat keskeisessä asemassa aluekehittämiseen liittyvässä suunnittelussa, mikä antaa perusteita mallin soveltamiselle nimenomaan tässä yhteydessä. Erilaiset systeemit ja niiden väliset loogiset yhteydet ovat ohjelmatyön taustaoletuksina ja siis myös hankesuunnittelun viitekehiksenä.

Tässä yhteydessä systeemit voidaan määritellä seuraavasti (Chadwick 1971: 36–37; Harvey 1986): *systeemit koostuvat joukosta keskenään vuorovaikutussuhteessa olevia elementtejä tai objekteja ja objektin tila riippuu toisen objektin tilasta*. Objektit ovat myös systeemin parametreja, joita ovat panos, tuotos, toiminta, palaute ja säätely. Attribuutit ovat objektien lisämääreitä. Vuorovaikutussuhteet kytkevät objektit ja attribuutit systeemiksi.

Koska systeemit, joiden kanssa suunnittelija joutuu tekemisiin, ovat hyvin kompleksisia ja monimuotoisia, on kaikkien malliin vaikuttavien tekijöiden huomioon ottaminen mahdollista. Modernin suunnittelun keskeinen kritiikki kohdistuu juuri tähän. Lähtökohtaisesti systeemit ja mallit on siis rakennettava ottamalla mukaan vain olennaisimmat muuttujat mallin taloudellisuutta ja tehokkuutta silmällä pitäen. Juuri näiden muuttujien valinnassa

<sup>21</sup> Tässä vaiheessa voidaan käyttää erilaisia strategia- ja toimintaympäristöanalyysijä: esim. skenaariotekniikkaa, PESTE-analyysia (joka huomioi poliittiset, ekonomiset, sosiaaliset, teknologiset ja ekologiset tekijät, ks. esim. Luoma 2006), perinteistä SWOT-analyysia, tuloskortin analyysia tai Sinisen meren strategian nelikenttää (jossa poistetaan jotakin, vähennetään jotakin, vahvistetaan jotakin, luodaan jotakin uutta).

ja valintatavassa ratkaistaan suunnittelun luonne ja lopulta myös sen onnistuminen suhteessa eri kriteereihin.

Systeemilähestymistavan etu suunnittelussa on McLoughlinin (1969) mukaan siinä, että se edistää suunnitteluprosessin eri osien keskinäisten yhteyksien ymmärtämistä, erilaisten ehdotusten vaikutusten arviointia sekä kehityksen ja ohjauksen jatkuvan prosessin säätelyä. Systeemilähestymistapa helpottaa valintatilanteita sisältävien suunnitelmien laatimista, testausta ja arviointia. Systeemin käyttö auttaa myös arvioitsijoita ja suunnittelijoita ymmärtämään esimerkiksi alueellisten tai paikallisten systeemien luonnetta ja niiden liittymistä laajempiin kokonaisuuksiin. Tämän tyyppinen mallintaminen mahdollistaa myös EU:n hanke- ja ohjelmatoiminnan arvioinnin (ks. esim. European Commission (Volume 1) 1999b).

Lichfield *et al.* (1975: 19–20) ovat useita erilaisia suunnittelumalleja hyväksikäyttäen muotoilleet aikoinaan suunnittelun yleisen mallin helpottamaan alueellista suunnittelua eri tasoilla. Mallia voidaan pitää esimerkkinä modernista suunnitteluprosessista, jota voidaan tarkastella eräänlaisena ”hypoteesina” myös tässä tutkimuksessa. Prosessin keskeinen ominaisuus on vaiheistus (ja osittain myös syklistyys). Suunnitteluprosessin vaiheet ovat seuraavat:

1. alustava ongelmien tunnistaminen ja määrittely
2. päätös toimia ja suunnittelutehtävän määrittely
3. tiedonkeruu, analysointi ja ennustaminen
4. suunnitelmaan liittyvien rajoitteiden ja tavoitteiden määrittely
5. suunnittelun toiminnallisten kriteerien formulointi
6. suunnitelman muotoilu
7. vaihtoehtoisten suunnitelmien testaus
8. suunnitelman arviointi
9. päätöksenteko
10. toteutus
11. seuranta.

Prosessin viisi ensimmäistä vaihetta keskittyvät suunnittelun keskeisiin haasteisiin: ongelmat, päämäärät ja tavoitteet. Kuudennessa ja seitsemännessä vaiheessa etsitään vaihtoehtoisia suunnittelumuotoja ja polkuja tavoitteisiin, joissa pyritään huomioimaan eri osapuolten asemat ja edut. Kahdeksas vaihe, *suunnitelman arviointi*, jonka tulisi varmistaa suunnittelun laatu, on mallissa ”irrallinen” osa suunnittelua ja suunnitteluprosessia – ja juuri tähän seikkaan tämän tutkimuksen ydin kohdistuu. Päätöksenteko, toteutus ja seuranta ovat luonteeltaan enemmän teknisiä ja operatiivisia osia tässä suunnitteluprosessissa.

Systeemit ovat suunnittelussa ja erityisesti arvioinnissa ongelmallisia, koska aluesuunnittelua ei voida eristää täysin ”laboratoriokokeeksi”. Systeemissä on muuttujia, joita ei voida täysin hallita ja mallintaa, joten aina jää jotakin ikään kuin sattuman tai suunnittelijan

subjektiivisen näkemyksen varaan (vrt. Checkland 1981). Tämän vuoksi konteksti, jossa suunnitellaan, on myös erittäin tärkeä mallintaa, vaikka sitä ei liitettäisikään systeemimallin kiinteäksi osaksi. Esimerkiksi hankkeen toteutuksessa panos – prosessi – tuotos -ketjusta ei seuraa aina samoilla lähtöarvoilla ja -oletuksilla sama tuotos. Aluekehittämisessä siis täsmälleen sama suunnitelma samalla tavalla toteutettuna ei kahdessa eri ympäristössä toteutettuna tuota koskaan samoja tuotoksia – puhumattakaan tuotosten jälkeisistä tuloksista ja alueellisista vaikutuksista.

Suunnittelun yleinen malli muodostaa perustan myös hankesuunnittelun mallintamiselle ja arvioinnin kytkemiselle osaksi suunnittelua. Erityisesti se edustaa suunnittelukoneen (*top down*) näkökulmaa ohjelmalliseen kehittämiseen. Seuraavaksi esitellään hankesuunnittelun erityinen (*bottom up*) malli, jossa on otettu huomioon postmodernin strategisen suunnittelun tarpeita.

## Hankesuunnittelun erityinen malli

Yhteenvedona, hankesuunnitteluun sopivana suunnittelun erityisenä strategisena mallina, voidaan esittää klassinen *loogisen viitekehyksen* käyttö hankesuunnittelussa (vrt. CEC 1993; CEC 1995; European Commission 2001; ks. Keränen 2001a). Esitys on mukaelmani mallista, joka koostuu analyysivaiheista ja suunnitteluvaiheista, jotka voidaan pelkistää käytännön hankesuunnitteluun sopiviksi seuraavasti:

Lähtökohtana on **hankeidea: kehittämishaaste tai -ongelma**, jota lähdetään vaiheittain analysoimaan ja ratkaisemaan (ks. loogisen viitekehyksen määrittely luvussa 1.4; ja vrt. hankesuunnittelun edellä esitetty yleinen malli).

1. vaiheessa tehdään **sidosryhmäanalyysi**: tunnistetaan ryhmiä, ihmisiä ja instituutioita, joihin hanke todennäköisesti vaikuttaa; ja tunnistetaan avainongelmat, rajoitukset ja mahdollisuudet, joita intressiryhmät kohtaavat suhteessa kehitettävään teemaan. Sidosryhmäanalyysi voidaan tehdä matriisipohjalle, jossa ensimmäisessä sarakkeessa ovat sidosryhmät, toisessa niiden kuvaus ja kolmannessa intressit hankkeen suhteen (esim. toteutukseen osallistuminen, ohjaus jne.).
2. vaiheessa tehdään **ongelma-analyysi**: muotoillaan ongelmia; määritellään syy- ja seuraussuhteita ja tehdään ongelman analysoimiseksi esimerkiksi ongelmapuu. Ongelmapuu on menetelmä, jossa kuvataan systeemimallilla ilmiöitä ja niiden välisiä vaikutussuuntia sekä keskinäisiä riippuvuussuhteita. Analyysin tukena voidaan käyttää myös nelikenttäänalyysiä (SWOT), joka on strategisen suunnittelun perusanalyysi.
3. vaiheessa tehdään **tavoiteanalyysi**: kehitetään tavoitteita tunnistetuista, määritellyistä ongelmista tai ongelmateemoista; tunnistetaan tavoiteryppäitä ja määritellään niihin pääsemiseksi toteutusstrategia. Tavoiteanalyysillä kuvataan

ongelmien ratkaisua ja niiden vaikutusta lopputilanteeseen sekä eri tavoitteiden hierarkiaa ja suhteita.

4. vaiheessa tehdään **strategia-analyysi**: kuvataan polut tavoitteisiin. Tämä vaihe pyrkii kuvaamaan ja valitsemaan ne strategiat, joilla päästään tavoitteisiin ja autamaan myös tavoitteiden valintaa koskevassa päätöksenteossa.
5. vaiheessa tehdään varsinaisen **suunnitelma**: suunnitteluvaiheen ensimmäisenä tehtävänä on rakentaa loogisen viitekehysten matriisi, johon sisältyvät seuraavat osat: **Interventiologiikka** – määrittelee hankkeen perusstrategian osat (toimenpiteet ja eritasoiset tavoitteet) ja testaa niiden sisäisen logiikan sekä muotoilee eri tavoitteet mitattaviksi. Indikaattorit – tunnistaa ja rakentaa tapoja sekä mittareita, joilla voidaan mitata hankkeen edistymistä. **Oletukset ja riskit** – tunnistaa ne ehdot, jotka todennäköisesti vaikuttavat hankkeen toteuttamiseen, ja ottaa huomioon myös seikat, jotka ovat hankkeen ja sen johdon hallitsemattomissa.
6. vaiheessa suunnitellaan hankkeelle myös **aikataulu** (toimintojen järjestys ja niistä riippuvat asiat) sekä **kustannusaikataulu** (vaaditut panokset, yksityiskohtainen budjetti). Lisäksi voidaan määrittellä **organisaatio**, jolla hanketta hallitaan ja toteutetaan.





---

### 3 Arviointinäkökulma hankesuunnittelussa

Arviointi on erittäin laaja-alainen käsite, sillä yleisellä tasolla käytännöllisesti katsoen mitä tahansa voidaan arvioida. *Arviointi (evaluation)* -termiä käytetään kuitenkin vakiintuneessa merkityksessä *arviointitutkimuksen* yhteydessä ja erityisesti erilaisen julkisen toiminnan, esimerkiksi ohjelmatoiminnan ”arvottamisen” yhteydessä. Arviointia voidaan aluekehittämisessä soveltaa **hankkeen**, hankekokonaisuuden, ohjelman tai politiikan arvottamiseen. Päätöksenteko, suunnittelu ja interventioiden toimeenpano ovat EU-kontekstissa toteutettavassa aluekehittämisessä monimutkaisia, ja niillä on väistämättä vahva normittava poliittis-hallinnollinen mutta myös hallinnallinen ulottuvuus. Tämän vuoksi on arvioitava systemaattisesti näitä prosesseja sekä niiden aiheuttamia seurauksia ja aluevaikutuksia.

Arvioinnin asemaa hankemaailmassa ovat vahvistaneet myös lakisäätteisten ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA<sup>22</sup>) sekä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten (SOVA) arviointimenettely (ks. esim. Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 194–196). Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) ovat myös osa arviointikokonaisuutta, jossa arvioidaan suunnitelmien tai päätösten vaikutuksia eri ihmisryhmiin. Usein arvioidaan myös tasa-arvoa eri muodoissa (sukupuolivaikutusta, alueellista vaikutusta, vaikutusta ihmisryhmiin jne.).

Tässä yhteydessä rajaan arvioinnin viitekehyksen *ohjelmateoriaan*, josta on suora kytkeä aluekehityshankkeiden toimintalogiikkaan. Sisällöllisesti lähestyn teemaa projektisyklin idean kautta tarkastelemalla hankesuunnitelman arviointia vahvasti toimintatutkijan kokemuksen perusteella. Arviointinäkökulmana on siis tässä ensisijassa **ennakkoarviointi**, jolla pyrin suunnitelman laadun parantamiseen. Lisäksi arviointi on mukana arvioinnin suunnittelun (*evaluation design*) kautta, joka voi koskea ennakkoarvioinnin lisäksi myös hankkeen toteutuksenaikaista (väli)arviointia.

Aluekehityshankkeiden arvioinnin käyttökelpoisin arviointimetodi lienee pluralismin paradigmaan liittyvä *realistinen arviointi*, jonka tarkoituksena on pyrkiä (suunnittelumielessä) pragmaattisesti kehittämään tulevaa toimintaa. Olennaista realistisessa arvioinnissa on pyrkiä vastaamaan kysymykseen, miksi joku interventio vaikuttaa tai vaikutti (ks. Lindqvist 2005). Realistinen arviointi pyrkii ns. valkoisen laatikon avaamiseen siten, että kun selvitetään esim. hankkeen tulokset ja vaikutukset, kyetään löytämään myös selitykset sille, miksi tulokset saavutettiin. Tavoitteena on ilmiöiden taustalla olevien mekanismien ymmärtäminen (ks. Pawson & Tilley 1997; Virtanen 2007). Tätä kautta voidaan rakentaa myös arvioinnin kytkeä ohjelmateoriaan, jonka avulla avataan tuotosten, tulosten ja vaikutusten syntymiseen liittyvät syy-seurausmekanismit.

<sup>22</sup> Erilaisten lyhenteiden käyttö on vähitellen vakiintunut kuvaamaan erilaisten arviointien muotoja. Lisäksi erilaisten työkalujen käyttö on 2000-luvulla vakiintumassa julkiseen kehittämiseen (esim. yhteinen arviointimalli (CAF – Common Assessment Framework) on julkisen sektorin organisaatioille tarkoitettu laadunarviointityökalu, joka sisältää vaikutteita Euroopan laatu-palkintomallista (EFQM)).

Tässä luvussa syvennän toimintatutkimusstrategiaa hyödyntäen erityisesti hankesuunnitelun yhteydessä tehtävää ennakoarviointia (ks. Keränen 2001a). Tarkastelun kohteena on suunnittelukäytäntö tai -malli, jota voidaan käyttää suunnitelman laadun parantamiseen – selkiyttämään ja kuvaamaan hankkeeseen kohdistuvaa laadunvarmennusta. Arviointisuunnitelmat ja -prosessit ovat keskeisiä tutkittaessa hankkeen toiminnan interventiologiikan pätevyyttä eli ”teoriaa” siitä, miten hanke saavuttaa eritasoiset tavoitteensa tuottamalla tiettyjä tuotoksia, tuloksia ja alueellisia vaikutuksia. Arviointi vaikuttaa aina tavalla tai toisella myös omana hallintateknologiana kohteeseensa ja osallisiinsa.

## 3.1 Arvioinnin tausta ja ohjelmateoreettinen viitekehys

### Käsitteet

Mitä arviointi on? Termille *arviointi* eli *evaluaatio* (*evaluation* tai *assessment*, joka viittaa enemmän selvitysluonteiseen arviointiin) on annettu useita eri määritelmiä, joista jokainen pyrkii tuomaan esiin omat näkökulmansa arviointiin. Pelkistetysti *arviointi on jonkin asian tai toiminnan arvon, merkityksen tai ansion määrittelemistä* (Scriven 1991). Usein arvioinnin määrittelyssä haluan korostaa myös metodia (ks. Rossi *et al.* 1999) tai arvioinnin hyödynnettävyyttä (ks. Patton 1996), jotka soveltuvatkin usein arvottamista luontevammin aluekehittämisen toimintaympäristöön. Tältä pohjalta haluan määritellä arvioinnin seuraavasti (ks. myös European Commission 1997; European Commission 1999a): Arviointi on prosessi, jonka tarkoituksena on mahdollisimman systemaattisesti ja objektiivisesti määritellä toimenpiteen asiaankuuluvuus, tehokkuus ja vaikutus suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Se voi olla myös kriittinen katsaus tavoitteisiin ja keinoihin (esim. hallinnolliset ja taloudelliset) päästä niihin.

Kuten käsitteen suhteellisen rajattukin määrittely osoittaa, on tutkimuksen, arviointitutkimuksen ja arvioinnin raja liukuva. Yleisesti voidaan todeta, että tieteellisin metodein tehty arviointi on arviointitutkimusta. Arvioinnin monitieteisyys aiheuttaa kuitenkin myös määrittelyongelmia. Keskeisimpiä perinteisiä arviointiin liittyviä tieteenalaja ovat taloustiede, hallintotiede, politiikan tutkimus, psykologia, sosiologia, sosiaalipolitiikka, kasvatustiede ja erityisesti omaa tutkimusalueettani edustava maantiede. Maantiede antaaakin hyvän teoriapohjan *aluekehityshankkeiden arvioinnille*, siis *aluevaikutusten* tutkimiselle.

Arvioinnissa voidaan käyttää hyvin monen tutkimusalan metodologiaa siten, että se on syvällistä arviointitutkimusta tai selvitysluontoista arviointia. Ratkaisevaa on myös, mihin tiedontarpeeseen arviointia tehdään. Jos esimerkiksi haetaan vastauksia tilivelvollisuuden suunnasta, on itsearviointi kyseenalainen arviointitapa – olivatpa arviointimenetelmät mitä tahansa. Edellisessä tapauksessa arvioijan on oltava mahdollisimman riippumaton (Chelimsky 1997). Kehittämistä palvelevassa arvioinnissa taas arvioijan ja evaluoitavan suhde voi olla hyvinkin läheinen ilman objektiivisuus- tai jääviysongelman vaaraa. Tähän

yhteyteen liittyen Chelimsky (1997) on antanut arvioijalle kuvaavan nimen ”kriittinen ystävä” (vrt. toimintatutkimuksen metodi).

Arvioinnin monitieteisyys on samalla sekä rikkaus että hankaluus. Hankaluus syntyy siitä, että arviointi ei ole oma tieteenalansa, vaan se mielletään eräänlaiseksi ”aputieteeksi”, kuten esimerkiksi tilastotiede, jolla ei ole omaa sisällöllistä tutkimuskohdettaan (esim. Mäntysaari 1999: 63). Suomessa on siis käytössä pelkästään väljä arviointiviitekehys, jonka uudelleentulemistä on selitetty normiohjauksen purkautumisella sekä asiantuntijavallan kasvulla projektiyhteiskunnassa, ja näin sen fragmentoitumistakaan ei ole voitu estää (esim. Eräsaari 1999: 151; Uusikylä 1999; Virtanen 2007; Pylkkänen 2008; Roininen 2012).

## Arvioinnin kehittyminen

Vaikka arviointi systemaattisena ”tieteenä” on nuorta, voidaan myös väittää, että arvioinnin historia on yhtä pitkä kuin yhteiskuntatutkimuksenkin, sillä tutkimuksessa on yleensä mukana myös arvioiva ote ja jokin näkökulma arviointiin (ks. Rossi *et al.* 1999; Alkin & Christie 2004). Käytännössä arviointi eroaa tutkimuksesta ja arviointitutkimuksesta siinä, että sen arvo on sen tulosten (yleensä johtopäätösten ja suositusten) hyödyntämiskelpoisuudessa ja välittömässä dialogissa, jonka se aiheuttaa osallisissa (esim. Patton 1996; Fetterman 1996). Arviointi siis arvottaa ja suosittaa. Hyödyntämiskelpoisuus on tietenkin vain yksi näkökulma arvioinnin tuloksellisuuteen, mutta se korostuu lakisääteisessä EU:n ohjelmallisen aluekehittämisen arvioinnissa.

Varsinainen arviointi alkoi yhteiskuntatieteiden kehityksen yhteydessä. Hanke- ja ohjelma-arvioinnin voidaan katsoa alkaneen 1920-luvun työn ja teollisen tuotannon tuotavuuteen ja tehokkuuteen liittyvistä tutkimuksista, joista merkittävimpiä ovat klassiset ns. *Hawthorne-tutkimukset*, jotka osoittivat organisaatioiden tehokkuuteen liittyvät inhimilliset tekijät vaikeasti ennakoitaviksi ja siis myös arvioinnin vaikeudet (esim. Rossi *et al.* 1999; Vartiainen 2001: 13). Seuraava merkittävä kausi oli ennen sotia opetuksen arvioinnin kehittämisen jakso ja erityisesti sotien jälkeinen 1950-luvun laaja ohjelmakausi, jolloin ohjelma-arviointi löi itsensä lopullisesti läpi (Rossi *et al.* 1999: 11). Tässä yhteydessä kehitettiin myös arvioinnin teoriaa ja tutkimusotteita, intensiivisemmin lähinnä 1960- ja 70-luvuilla (esim. Vuorela 1990: 27).

Alkuvaiheessa arviointimenetelmät olivat kontrollin, suunnittelun ja kustannuslaskennan välineitä (esim. Alkin & Christie 2004), mutta myöhemmässä vaiheessa teoreettinen viitekehys laajeni esimerkiksi käytettävyyttä, arvottamista ja menetelmien kehittämistä korostaviin suuntiin. Esimerkiksi operaatioanalyysi ja kustannus-hyötyanalyysi olivat kiinteä osa 1960-luvulla käyttöönotettua ohjelmabudjetointijärjestelmää ja vielä kokonaisvaltaista positivistista suunnittelua.

Yhdysvalloissa laajeneva ohjelmiin perustuva sosiaalipoliittinen järjestelmä vaati tuekseen arviointia, mikä kehitti arvioinnin käsitteistöä ja mallintamista sekä metodologiaa (Rossi *et al.* 1999). Tämä ohjelma-arvioinnissa kehittynyt mutta organisaatioteoreettisen

ja positivistisen tieteen paradigman pohjalta syntynyt arviointikulttuuri vaikutti myös eurooppalaiseen arviointikulttuuriin aina 1970-luvun lopulle. Myös arvioinnin taustalla oli oletus, että yhteiskuntaa voidaan kehittää ja kehitystä kontrolloida hyvin rationalistisesti, positivistisen tutkimusparadigman pohjalta.

Pragmaattinen ote ja subjektiiviset sekä kvalitatiiviset näkökulmat alkoivat saada merkittävää sijaa arvioinnissa 1980-luvulla (esim. Albaek 1995). Tämän jälkimmäisiin liittyi myös suomalaisen arviointitutkimuksen ”uudelleensyntyminen” 1990-luvulla ja sen kasvu 2000-luvulla, jolloin se vaikutti erittäin voimakkaasti erilaisiin projektiyhteiskunnan hallintamekanismeihin (esim. Mäntysaari 1999; Vartiainen 2001; Virtanen 2007; Pylkkänen 2008). Arvioinnin kasvavaa merkitystä on perusteltu EU-ohjelmakäytännöllä, mutta myös metodologisen pluralismin läpimurto ja erilaiset postmodernit ilmiöt yhteiskunnassa liittyvät arvioinnin käsitteen käytön yleistymiseen ja ”normatiivisen” arviointikäytännön leviämiseen myös Suomessa. Roinisen (2012) mukaan viimeaikainen alue- ja yhdyskuntasuunnittelun laajentunut (samalla pirstoutunut ja moninaistunut) arviointi on jakaantunut selvitysluontoiseen ja tutkivaan arviointiin sekä arvioinnin akateemiseen tutkimukseen. Roinisen mukaan selvitysluonteiset arvioinnit kulkevat prosesseina kokoavasta fragmentoituneempaan suuntaan ja tutkivat arvioinnit päinvastoin fragmentoituneesta kokoavaan. Joka tapauksessa arvioinnista on kehittynyt vahva hallinnan väline projektiyhteiskunnassa.

## Hankearvioinnin teoriaperusta

Arviointia ei voida irrottaa sen asiayhteydestä. Se on aina kontekstiin sidottua toimintaa (esim. Jalava & Virtanen 1998: 197; Virtanen 2007). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jokaiselle ohjelmalle tai hankkeelle on luotava oma arviointitutkimusasetelmänsä. Myös käytännönläheisten ohjelma-arvioijien (esim. Keränen 1999; Keränen 2001a; Malinen *et al.* 2002) mukaan arviointimallin tai -suunnitelman rakentamisen pitäisi perustua kokonaisvaltaiseen näkemykseen arvioitavasta kohteesta. Kokemukseni mukaan EU-hankkeiden arviointi perustuu arviointi-intervention etukäteissuunnitteluun, arviointimenetelmien ja aineistonkeruutekniikoiden hallintaan, useiden arviointinäkökulmien hyödyntämiseen, käyttäjälähtöiseen ajattelutapaan sekä selkeään raportointiin. Tulosten validiteetin liittyen Lindqvist (1999) nostaa esiin klassisen kysymyksen arvioinnista: *Jos tiedän, että työtäni arvioidaan, on vaikea kuvitella, etten pyrkeisi tekemään sitä sen aikaa mahdollisimman hyvin.* Näin tullaan myös seuraavien kysymysten eteen: Miten arviointi-interventio vaikuttaa kohteena oleviin prosesseihin ja miten arviointitieto on yleistettävissä?

Ohjelmiin ja projektisykliin liittyvä arviointi pyrkii aina antamaan palautetietoa arvioinnin kohteena olevalle järjestelmälle tai organisaatiolle. Tässä yhteydessä taustateorianaa on mielekästä käyttää avointen systeemien mallia, jossa palaute on aina keskeisessä toimintaa ohjaavassa ja korjaavassa asemassa (esim. Sinkkonen & Kinnunen 1994; Rossi *et al.* 1999). Miten systeemi saadaan vastaamaan todellisuutta, onkin sitten jo toinen asia: se

on kehittämistyön kontekstin ja siellä vaikuttavien syy-seuraus-suhteiden ymmärtämistä ja mallintamista siten, että malli, Niiniluotoa (1984) mukaillen, on mahdollisimman yksinkertainen ja samalla samankaltainen todellisuuden kanssa.

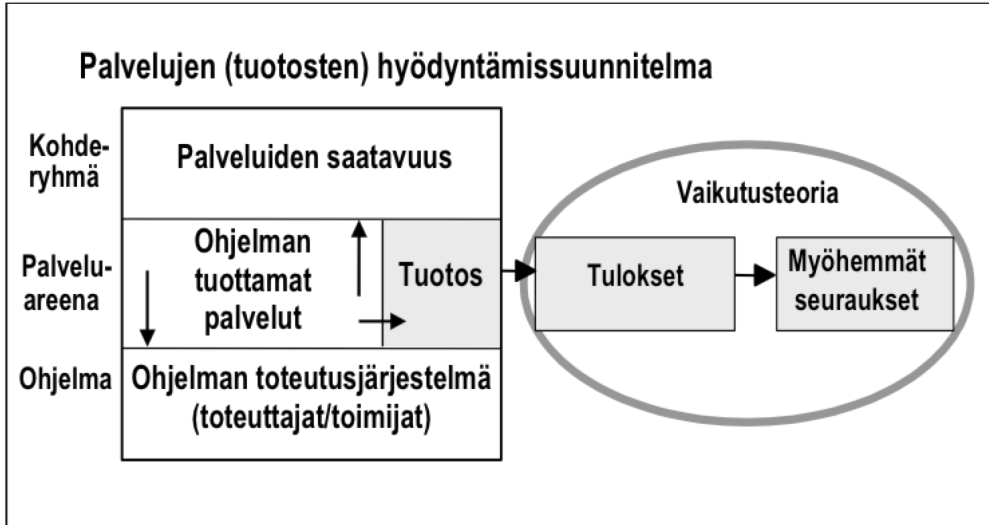
Arvioinnin yleisenä teoreettisena viitekehyksenä voidaan käyttää neutraalia ja systeemimetodista otetta edustavaa yleistä ohjelmateoriaa (ks. Rossi *et al.* 1999: 99; ks. myös European Commission (Volume 1) 1999b: 71), joka jakautuu ohjelmapirosessiin (ohjelman sisäinen toiminta/prosessi) ja vaikutusteoriaan (ohjelman kohtaaminen kohderyhmien kanssa – ulkoinen toiminta/prosessi). Jako voidaan ymmärtää siten, että ohjelma toimintoiheen muodostaa oman systeeminsä, josta tulokset ja (alue)vaikutukset ovat seurausta (kuva 11).

Hanketoiminnassa ja -arvioinnissa on hyvin keskeistä pystyä hahmottamaan hankkeen toimintaympäristö. Toimintaympäristöllä tarkoitetaan sitä hallinnollista, taloudellista ja sosiaalista aluetta tai viitekehystä, jossa hanketta toteutetaan. Voidaan olettaa, että yksittäisen toimenpiteen tai jopa hankkeen suunnittelija ja toteuttaja kykenevät mieltämään ja ennakoimaan esimerkiksi oman toimialansa kehitysuran ja tekemään sen perusteella oikeita johtopäätöksiä. Hankkeen kokonaisuuden kannalta toimintaympäristön mahdollisimman tarkka kuvaus ja tulevaisuuden ennakointi on tärkeää (vrt. strateginen suunnittelu), koska näin avataan keskusteluun ne oletukset, myös piilevät, joiden varassa arviointia tehdään.

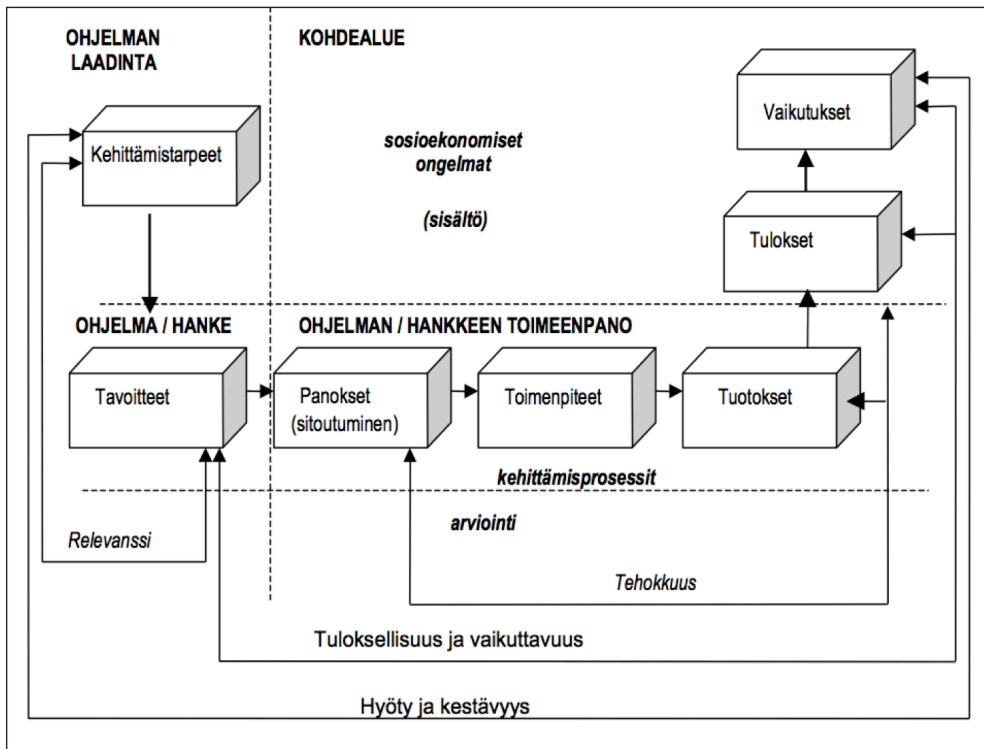
Teoreettista näkökulmaa hankearviointiin voidaan täsmentää ohjelma-perusteisen arvioinnin viitekehyksellä (Nagarajan *et al.* 1997), jonka avulla melkein mitä tahansa projektimaista kehittämistä voidaan arvioida. Arvioinnin viitekehyksen monipuolinen anti hankesuunnittelulle liittyy ohjelmateoriaa täsmentävään otteeseen, jossa huomio kiinnittyy tarpeista lähtevään tavoitteiden asettamiseen, toteutusprosessiin ja tuotosten sekä tulosten kautta syntyviin vaikutuksiin (kuva 12).

Mallin perusteella ohjelman tai hankkeen arviointi kohdistuu seuraaviin peruskysymyksiin (ks. Nagarajan *et al.* 1997; European Commission (Volume 1) 1999b: 71, vrt. taulukko 2):

- Relevanssi (relevance): Kuinka merkittäviä ja osuvia ohjelman tavoitteet ovat suhteessa kohdealueen kehittämistarpeisiin ja valittuihin painopisteisiin paikallisella, kansallisella ja EU-tasolla?
- Tehokkuus (efficiency): Kuinka tehokkaasti ohjelman panoksilla on taloudellisessa mielessä saatu aikaan tuotoksia ja tuloksia?
- Vaikuttavuus (effectiveness): Kuinka hyvin ohjelmalla aikaansaadut vaikutukset vastaavat asetettuja erityis- ja yleistavoitteita?
- Hyöty (utility): Kuinka hyvin ohjelman vaikutukset vastaavat kohderyhmän kehittämistarpeita?
- Kestävyys (sustainability). Kuinka hyvin ohjelman positiiviset vaikutukset säilyvät ohjelman päättymisen jälkeen?



Kuva 11. Yleinen ohjelmateoria (ks. Rossi *et al.* 1999: 99).



Kuva 12. Aluekehityshankkeen tai ohjelman arvioinnin avainkäsitteet ja niiden väliset yhteydet (Nagarajan *et al.* 1997).

## Arviointisuuntaukset ja painotukset

Arvioinnin juuret ovat vastuullisuuden ja kontrollin vahvistamisessa. Arvioinnin kehitys ja uusi laaja tuleminen on vaikuttanut myös sen paradigman laajenemiseen ja toisaalta eriytymiseen sekä hajoamiseen (esim. Roininen 2012). Arvioinnissa korostuu uudenlainen asiantuntijuus, jossa yhdistyvät edellytys asiantuntijuuden käytölle ja sen tuottaminen (esim. Mäntysaari 1999). Teoreettisesta näkökulmasta esimerkiksi *arvottaminen* (esim. Guba & Lincoln 1989), *käytettävyys* (esim. Patton 1996) ja *menetelmät* (esim. Rossi et al. 1999) muodostavat oman teorianäkökulmansa ja koulukuntansa (Alkin & Christie 2004: 12–13). Ohjelma-arvioinnissa arvioinnin käyttäjälähtöisyys ja *realistisuus sekä hyödynnettävyys* ovat korostuneet arvioinnin viimeisessä aallossa (esim. Patton 1982; 1996; Uusikylä 1999: 29). Myös Guban ja Lincolnin (1989) jäsentämä ns. 4. sukupolven *konstruktivistinen evaluaatio* (tekninen, kuvaileva, arvottava) korostaa eri toimijoiden vahvaa osallisuutta arvioinnissa (ks. esim. Pohjola 2001). Vuorela (1990) on aikoinaan tiivistänyt kehityksen neljään evaluaatiosukupolveen, joita ovat tekninen mittaaja, mittausten kuvailija, arvion esittäjä ja tuomitsija sekä responsiivinen kehittäjä. Arviointia voidaan jakaa eri kategorioihin myös kokeellisen, pragmaattisen, konstruktivistisen ja pluralistisen paradigman mukaan, joista monipuolinen *pluralistinen arviointi* ”sisältää” aineksia muista edellä mainituista (esim. Pawson ja Tilley 1997).

Arviointeja voidaan ryhmitellä myös tämän tutkimuksen näkökulmasta hieman edellistä pelkistetympin. Arviointi voidaan luokitella (ks. Chelmsky 1997):

1. tilivelvollisuusarviointiin, joka on lähellä (*summatiivista*) tuloksellisuuden arviointia
2. kehittämisarviointiin, joka on lähellä (*formatiivista*) prosessien arviointia ja
3. tiedontuotantoarviointiin, joka on lähellä perinteistä tutkimusta, jolla luodaan ymmärrystä (*käsitteellistämistä*) arvioitavasta kohteesta.

Äärimmilleen pelkistetysti arviointi voidaan jakaa summatiiviseen ja formatiiviseen (Scriven 1991; Rossi et al. 1999). Käytännössä tätä jakoa voidaan luonnehtia siten, että summatiivisessa arvioinnissa ytimessä on *tulos* ja formatiivisessa *prosessi*. Suurinta kritiikkiä summatiivinen arviointi on saanut sen kyvyttömyydestä tunnistaa yhteyksiä kehittämisprosessien ja tulosten välillä, mikä on ymmärrettävissä. Voidaanhan kehittämisprosessi summatiivisesta näkökulmasta nähdä ikään kuin ”mustana laatikkona” (esim. Seppänen-Järvelä 1999b), josta ei olla sinänsä kiinnostuneita. Mustan laatikon avaamista perustellaan yleensä oppimisella ja muutosprosessien ymmärtämisellä. Arviointi voi siis tuottaa kahdenlaista oppimista: se voi itse sisältää oppimista ja sen tuottama tieto voi olla oppimisen lähde.

Lopulta oleellinen seikka arviointinäkökulman valinnassa on, kenen näkökulmasta arviointia halutaan tehdä. Osallisia, jotka voivat joko suoranaisesti osallistua tai olla kiinnostuneita arviointiprosessista, ovat EU-ohjelmissa seuraavat ryhmät: päättäjät ja ohjelman johtajat sekä hallinto, hankkeiden toteuttajat, ohjelman kohderyhmät, ohjelman

arvioinnista vastaavat sekä muut yksilöt ja ryhmät, joilla on oikeutettu kiinnostus ohjelmaan tai johonkin sen hankkeeseen. Viimeaikaisessa kehityksessä myös itse tehdyn arvioinnin rooli on alkanut korostua, mikä on johtanut siihen, että arvioinnin tuottaja (tekijä) ja hyödyntäjä (tilaaja) ovat lähestyneet toisiaan (esim. Rajavaara 1999: 34; Virtanen 2007: 178). Itsearvioinnissa korostuu erityisesti arvioinnin tulosten nopea ja tehokas hyödyntäminen ja oppiminen, joka palvelee strategiamaailmastakin tuttua oppivan organisaation ideaa. Myös ohjelmatyössä arvioitsijan rooli on kokemuksen perusteella muuttunut 2000-luvulla. Ulkopuolisesta, puolueettomasta tutkijasta on tullut prosessien ohjaaja ja aktiivinen toiminnan kehittäjä. Erityisesti väliarvioinnilla on ohjelmallisessa kehittämistyössä vahvasti toimintaa kehittävä rooli, mikä tarjoaa roolin myös toimintatutkimukselliselle lähestymiselle.

Arvioinnin metodiset lähestymistavat voivat olla moninaiset, mikä tekee siitä joustavasti sovellettavan. Tuotoksia ja vaikutuksia haettaessa sekä mitattavuutta perättäessä voi edellä esitetty Rossin *et al.* (1999) lähestymistapa tarjota ratkaisuja. Jos kiinnostus on yksittäisten toimien kantavuudessa esim. sosiaalityössä, voidaan niitä arvioida tapauskohtaisen tai realistisen arvioinnin avulla (ks. esim. Rostila & Kazi 2001). Realistisessa arvioinnissa tarkastellaan toimenpiteiden sosiaalista ja alueellista tarkoituksenmukaisuutta suhteessa ympäröivään kontekstiin. Siinä pyritään todentamaan olosuhde – mekanismi – toimintamalli – tulos-yhdistelmiä (Pawson & Tilley 1997). Yksilöitä, yhteisöjä ja projektejakin voidaan vahvistaa Fettermanin (1996) valtaistavalla arvioinnilla (*empowerment evaluation*). Fettermanin mukaan arvioinnissa on siirrytty 1980-luvulta alkaen arvioinnin arvon korostamisesta sen hyödyllisyyden korostamiseen, etäisyydestä osallistumiseen ja akateemisuudesta kohti asiakasta. Tavoitteena on auttaa osallistujia itse päättämään arvioinnin kriteereistä; ja lisäksi auttaa myös tavoitteeksi asetetun päämäärän saavuttamisessa.

Olen tulkinnut, että arviointi on hyötynyt myös suunnittelun uudesta kommunikatiivisesta lähestymistavasta. Neuvottelevan arvioinnin mallit perustuvat konstruktionistiseen tiedon käsitykseen, kuten esimerkiksi Guban ja Lincolnin (1989) neljännen sukupolven arvioinnin malliin, jossa ”totuus” on eri osapuolten yhteisesti neuvoteltavissa. Konstruktionistisessa ajattelussa arvioijan rooli ikään kuin muotoutuu prosessin etenemisen mukaan. Tämä on kokemuksen mukaan erityisesti väliarvioinnissa joustava ja tehokas käytäntö, koska tieto lisääntyy koko ajan kaikilla osallisilla prosessin edetessä.

Myös toimintatutkimukseen, työnohjaukseen tai konsultaatioon voidaan liittää arvioivia elementtejä. Arviointi voi siis helposti laajeta käsittämään lähes mitä tahansa toimintaa. Varsinainen arviointitutkimus perustuu kuitenkin systemaattiseen aineistojen hankintaan, johdonmukaisiin analyyseihin ja todennettaviin johtopäätöksiin. Arviointi on aina tilannesidonnaista, joten realistinen ja konstruktionistinen lähestymistapa tarjoavat sille kehittämishankeympäristössä vankan pohjan.

Arvioinnin yleistyminen on saanut osakseen myös kritiikkiä. On huomattava, että kaikenlaista evaluaatiota – niin sisäistä kuin ulkoistakin – voidaan käyttää erilaisten intressi- ja valtapyrkimysten välineenä. Eräsaaren (1999) mukaan arvioinnilla on pyrkimys muokata maailmoista hyödyllisiä, uskottavia, koherentteja ja menestyviä versioita dynamiikkaa ja dynastiikkaa yhdistelevien käsitteellisten konstruktioiden avulla. Mielestäni lopulta arvi-



oitsijan mandaatti, jonka tilaaja antaa, on merkittävä tekijä arvioinnin luonteen (metodi) ja tulosten hyödyntämisen suhteen.

On totta, että arvioinnissa joudutaan usein aikataulu- ja resurssisyistä ”oikaisemaan suoraan hyödyllisiin tuloksiin” ja tästä syystä menetetään osa vivahteista, verrattuna esimerkiksi tutkivaan arviointiin tai syvälliseen laadulliseen tutkimukseen (vrt. Roininen 2012). Tästä syystä myös tämän tutkimuksen arviointiempiria-aineistot antavat uusia tulkinnan mahdollisuuksia suhteessa tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluun.

Pohjola (2001: 54–55) muistuttaa aiheellisesti arvioinnin kohtalonkysymyksenä olevan sen, miten arviointi asemoituu suhteessa tutkittavan toiminnan normatiivisiin ja hallinnollisiin intresseihin, tavoitteen asetteluihin, rahoittajien näkemyksiin sekä valtakysymyksiin. Ulkoisen ja sisäisen arvioinnin valinnan rinnalla keskeinen kysymys on ”alhaalta ylös” vai ”ylhäältä alas” sekä missä positiossa osalliset ovat arviointiprosessissa. Usein esimerkiksi kohderyhmät pelkistyvät vain arvioinnin kohteiksi (tietolähteiksi) ilman todellista osallisuuden tunnetta ja aitoa uskottavaa roolia muutoksen tekemisessä.

Yhteiskunnassa voidaan kuitenkin yleisesti hahmottaa kolme hyvää syytä arviointiin: julkisen toiminnan (tässä tapauksessa EU-ohjelmien) kohdistuvuus keskeisiin alueellisiin ongelmiin; interventoiden laatu ja tehokkuus; vastuu seurauksista (vaikutuksista). Näitä kaikkia voidaan parantaa arvioinnilla, joka tukee hyvää suunnittelua ja seurantaa sekä tunnistaa pysyvät, rakenteelliset vaikutukset. Myös arvot ja arvojen tunnistaminen korostuvat arvioinnissa, koska esimerkiksi ohjelmallisen hanketoiminnan lähtökohdat ja tavoitteet ovat arvosidonnaisia. Tavoitteena tässä tutkimuksessa on arviointikokemusten perusteella konstruoida realistisen arvioinnin työkalu, joka palvelee aluekehittämishankkeiden suunnittelua ja hankkeiden hallintaa – ja edistää siten aluekehitystä.

Tarkastuksen ja seurannan rinnalle sekä niitä tukemaan on noussut tieteellisemmältä kuulostava evaluaatio, joka on rakentumassa myös kehittämistyön yhdeksi ydintoiminnaksi. Voidaanko isompaa kehittämishanketta enää perustella ilman edeltävää, rinnakkaista ja jälkikäteistä arviointia? Olemme siirtyneet projektiyhteiskunnassa kehittämistyön uuteen aaltoon, *arviointipainotteiseen kehittämistyöhön* (esim. Roininen 2012). Tämä näkyy myös hanketyössä siten, että erityisesti vapaaehtoinen väliarviointi seurannan apuna on lisääntynyt 2000-luvulla. Tästä johtuen on kehittymässä myös aluekehittämiseen sekä professioiden ulkopuoliseen arviointiin että professioiden sisäiseen, niin kutsuttuun itsearviointiin, perustuvia hallinnan, valvonnan ja edistämisen mekanismeja (emt.). Arvioinnin tilausta voimistaa myös laaja työn ja organisaatioiden kehittämisen suuntaus (esim. Pohjola 2001; Virtanen 2007). Arvioinnin eheys on kärsinyt siitä, että arvioinnin erilaisia muotoja voidaan käyttää sekä selvitys- että tutkimusluontoisesti – ja hyvin moneen eri tarkoitukseen (vrt. Roininen 2012).

## 3.2 Arviointistrategiat hankearvioinnissa

Hankkeen arviointiprosessissa halutaan yleensä tietää, saavutetaanko (tai saavutettiin) suunnitellulla toimenpiteellä sille etukäteen asetetut tavoitteet vai ei – ja miten tehokkaasti – ja millä mekanismeilla? Mielenkiintoinen kysymys on myös se, miten arviointi-interventio itsessään vaikuttaa lopputulokseen tai arvioinnin kohteena olevaan prosessiin. Tyypillinen arvioinnin ongelma on kuitenkin ikään kuin ”ulkopuolisena” punnita toimenpiteiden erilaisia vaikutuksia keskenään ja erottaa arvioitavan kohteen ulkopuolelta tulevat vaikutukset hankkeen sisäiseen syy- ja vaikutussuhteeseen. Hanke ei ole laboratorio. Tämän vuoksi arviointisuunnitelmat ovat erittäin keskeisiä arviointinäkökulman avaajia tutkittaessa ohjelman tai hankkeen interventiologiikan pätevyyttä eli ”teoriaa/mallia” siitä, miten ohjelma tai hanke saavuttaa tavoitteensa tuottamalla tietyillä prosesseilla tietyjä tunnistettavia tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia.

### Arviointiasetelmat

Arviointiasetelma ja -suunnitelma muodostavat perustan arviointikysymysten muodostamiselle ja arviointiarvoituksen ratkaisemiselle. Varsinainen arviointiprosessi voidaan määrittellä arviointiasetelman pohjalta. Arviointiprosessi edellyttää myös hankkeen tai ohjelmien toteutusta ja vaikutuksia koskevan tiedon systemaattista keruuta, analysointia ja tulkintaa, joiden perusteella asiasta kiinnostuneet voivat ”arvottaa” eri näkökohtia intervention toteutuksesta ja vaikutuksista.

Oikea kysymyksenasettelu auttaa tutkimaan ja etsimään lopulta intervention aikaansaamia erilaisia *vaikutuksia* ja *syysubteita*. Tämä tarkoittaa, että on tärkeää hahmottaa selvästi se, mitä olisi tapahtunut ilman interventiota. Tätä kutsutaan ns. *kontrafaktuaaliseksi tilanteeksi*. Ideaalissa tilanteessa voitaisiin siis tutkia kahta kaikilla muilla tavoin identtistä ryhmää, paitsi että toinen on *kohderyhmä* ja toinen *kontrolliryhmä* (ks. European Commission (Volume 1) 1999b). Tätä klassista kokeellista tutkimustilannetta on hankemaaailmassa käytännössä lähes mahdoton toteuttaa, joten lähes aina on tyydyttävä johonkin muuhun ratkaisuun.

Yleensä arvioijalla on siis rajoitetut mahdollisuudet vertailujen tekemiseen. On kuitenkin olemassa myös useita deskriptiivisiä arviointitapoja, jotka voivat olla sopivia silloin, kun tuloksia ei tarvitse yleistää eli kun ulkoinen pätevyys ei ole ko. tapauksessa oleellinen tai kiinnostava tai kun tutkitaan vain yhtä kriittistä tapausta yksityiskohtaisesti. Tiedonkeruumahdollisuudet ja -tavat ovat myös ratkaisevia arviointisuunnitelman sisällön ja luonteen kannalta. Arvioinnin menetelmällisenä taustana voivat olla erilaiset survey- ja mielipidetutkimukset, tapaustutkimukset, havainnointi, asiantuntijamielipiteet tai -paneelit, tilastot sekä aihedokumenttien ja alan kirjallisuuden analysointi ja tulkinta.

Evaluaatiotutkimuksen malleja on luokiteltu monin tavoin, kuten edellä jo todettiin. Vuorelan (1990) erottelujen pohjalta voidaan jäsentää hankearviointiin ja sen suunnitteluun soveltuvia esimerkkilähestymistapoja seuraaviin lohkoihin: panos-tuotos-arviointi (vrt. formatiivinen arviointi) tai tavoite-keino-suhdetta korostava arviointi (vrt. summatiivinen arviointi) sekä päätöksentekoon kytkeytyvä arviointi.

Järjestelmällisimmässä muodossaan hyötyjä ja haittoja vertaileva arviointitutkimus on kustannus-hyötyanalyysissa, jossa sekä vaikutuksia että itse toimenpiteitä tarkastellaan kustannusten valossa. Panos-tuotos-arvioinnissa suhteutetaan toisiinsa toiminnassa käytetyt panokset (tai yleensä resurssit) ja aikaansaadut tuotokset (yleisimmin suoritteet tai konkreettiset hyödyt) ja pyritään etsimään niiden optimisuhte panosten ja tuotosten arvoja muuntelemalla. Tieteenalaperustana on taloustiede ja sen mikrotaloudelliset teoriat. Taloustieteen perussuureet kustannustehokkuus, tuotot/tuottavuus ja kannattavuus ovat arvioinnin lähtökohtana (ks. Vakkuri & Meklin 2001: 41). Samaa teemaan liittyvät myös aluetaloudelliset vaikutukset, joita pyritään tunnistamaan ja mallintamaan lähes kaikesta kehitystyöstä; hyviä esimerkkejä löytyy esimerkiksi matkailun aluevaikutukseen liittyen (ks. Saarinen & Kauppila 2002; Kauppila 2004). Tämä on yksi esimerkki paineesta, joka tulee arviointia tai seurantaa kohtaan tilaajalta: on käytettävä niitä metodeja ja indikaattoreita, jonka ”suuntaisia” tuloksia halutaan (tai haetaan).

Tavoitteiden ja keinojen oletetaan olevan keskinäissuhteessa siten, että voidaan arvioida erilaisten keinojen suhdetta kiinteisiin ja yleispäteviin tavoitteisiin. Keinot ovat varioitavissa mutta tavoitteet eivät. Tavoitteet ovat aina korkeamman asteisia kuin keinot. Tavoitteet muodostavat hierarkian alatavoitteineen, samoin keinot alakeinoineen. Ylemmän tason keinot voidaan ymmärtää alemman tason tavoitteiksi. Tavoitteiden saavuttamisaste on arvioinnin keskeinen mielenkiinnon kohde, ja arvioija nähdään selvästi toiminnan ulkopuolisena objektiivisena arvioijana. Tämän arviointiperinteen keskeisin dilemma on ollut keskustelu tavoitteiden ja keinojen välisestä suhteesta, joka fiksoituu klassiseen strategia-käsitykseen ja rationalistisen suunnittelun perinteeseen. EU:n arviointikäytäntö, erityisesti ex-ante arvioinnissa, rakentuu tavoite-keino-suhdetta korostavalle mallille (ks. CEC 1993; European Commission 2001b).

Päätöksentekoon ja hallintoon kytkeytyvän arvioinnin ajattelutapaa ja arvioinnin merkitystä voidaan kuvata siten, että se on päätöksentekoprosessin tukemista ja kiinteä osa hallintoa sekä toiminnan ohjausta. Se on ennen kaikkea tehtyjen päätösten onnistuneisuuden seuranta, mahdollisia korjaustoimenpiteitä tai uuden toiminnan suunnittelua varten. Arvioija on ikään kuin päätöksentekoprosessin sisällä ja palvelee uusien päätösten valmistelua. EU:n käytännössä väliarviointi (*on-going evaluation*) kytkeytyy läheisesti ohjelman toimeenpano- ja seurantaprosessiin (ks. esim. CEC 1993). Arvioinnin tehtävä ohjelmaperusteisen, syklisen, kehittämistyön osana on hanketyön sisäinen kehittäminen sekä palautteen antaminen ohjelmatyölle ja tuleville hankkeille. Keskeinen piirre tässä ns. hankesyklissä on oppimisprosessi, jossa kehittäjäorganisaatio (tai -verkosto) kehittää jatkuvasti omaa toimintaansa saamiensa kokemusten perusteella. Näin hanketoiminnan taso paranee kierros kierrokselta. Kokonaisuutena hankearvioinnin ytimessä ovat tehokkuus-ajattelu ja tavoitteellisuus, jotka liittyvät oleellisina näkökulmina hankesyklin eri vaiheisiin. Arviointiin liittyy siis myös tässä näkökulmassa rakenteellisesti tekninen tiedon intressi ja pyrkimys toiminnan parantamiseen ”ohjelmalogiikalla”. Tätä on kuitenkin mahdollista syventää käsitteellistämällä ja oppimisella.

## Arvioinnin suhde ohjelmateoriaan ja hankkeen tavoitteisiin

Ohjelman hallinnan regiimin ”normatiivinen” arviointitehtävä on auttaa suunnittelemaan ja toteuttamaan hanke siten, että sen tavoitteet saavutetaan, tai auttaa jälkikäteen ymmärtämään, miksi kävi niin kuin kävi. Arvioinnin tehtävänä on koko hankkeen elinkaaren ajan tuoda eri prosesseihin lisää tietoa, kokemusta ja näkemystä sekä jopa käsitteellistä eteen tulevia uusia asioita. Arviointi on siis toisaalta hankkeen suunnittelua ja toimintaa ohjaava sekä toisaalta tehokkuutta lisäävä työkalu. Se on erottamaton osa hanketta – ei vaihtoehto seurannalle, joka voi omine keinoineen (esim. indikaattoreilla) myös tukea hanketta. Arviointinäkökulma hankkeen suunnitteluvaiheessa kiteytyy kolmen ohjelmateoriasta johdettavan asian tarkasteluun (ks. European Commission 1999a; Nagarajan *et al.* 1997):

1. hankkeen tavoitteet ja tavoitteiden yhteys kehittämistarpeisiin
2. hankkeen toteutuksen tehokkuus ja ohjautuvuus ja niiden yhteys tavoitteelliseen seurantaan sekä seuranta-aineistoihin, ml. indikaattorit
3. tuotokset ja niiden yhteys kohderyhmään eli tuloksellisuuteen ja
4. alueellinen vaikuttavuus, yhteys tavoitteiden suuntaiseen alueelliseen muutokseen.

Seuranta on osa hankkeen toteutusta mutta arviointi siitä selvästi erottuva osio. Yleensä arvioinnin tuottamaa tietoa suhteutetaan hankkeen tavoitteita ja sen yläpuolella mahdollisesti olevia ohjelman tavoitteita vasten. Tämä pätee samalla tavalla sisäiseen ja ulkoiseen arviointiin. Arviointi voidaan myös ulottaa hankkeen sisäiseen tehokkuuteen (panos-tuotos-optimointi) tai päätöksentekoon (pätöksenteon ja hallinnon sekä hallinnan tehokkuus). Aluekehityshankkeen tavoitteet ovat keskeisellä sijalla erityisesti hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa ja siten myös arvioitaessa koko hanketta.

Ohjelmallisen kehittämisen viitekehyksen logiikan mukaisesti hankkeet toteuttavat myös sellaisia ylempiä ohjelman yleistavoitteita, joita hanke ei itse ole ollut missään vaiheessa määrittelemässä (esim. CEC 1993). Yleistavoitteet on määritelty siis ohjelmatasolla, mutta ne toteutuvat lopulta suuren hankejoukon ja toimenpiteiden yhteistuloksena useilla eri hallinnon ja alueiden tasoilla. Tästä seuraa ainakin se, että yksittäisen hankkeen on tiedettävä eri tahojen ja tasojen ”alueellinen tavoiteavaruus” ja mahdolliset suunnitellut tai oletetut synergiat. Hanke on lopulta vastuussa ohjelmalle, kohderyhmälle ja itselleen vain siitä, mihin se omissa erityisissä tavoitteissaan on sitoutunut, ei muusta. Ohjelman päämäärien toteutuminen ei voi olla siten yksittäisen hankkeen vastuulla. Kärjistäen voidaan väittää, että kokonaisvaikuttavuudesta vastuussa ovat ne, jotka valitsevat hankkeita toteuttamaan ohjelmaa. Arvioinnin kannalta tämä eriyttää ohjelma- ja hankearvioinnin luonteen. Hanketasolla arviointi voi fragmentoitua, mutta ohjelmatasolla tarvitaan laajoja, eheitä arviointikokonaisuuksia. Roinisen (2012) mukaan kokoava arviointilähestymistapa on tärkeää alue- ja yhdyskuntasuunnittelunkaltaisella monitieteisellä alalla ja erityisen

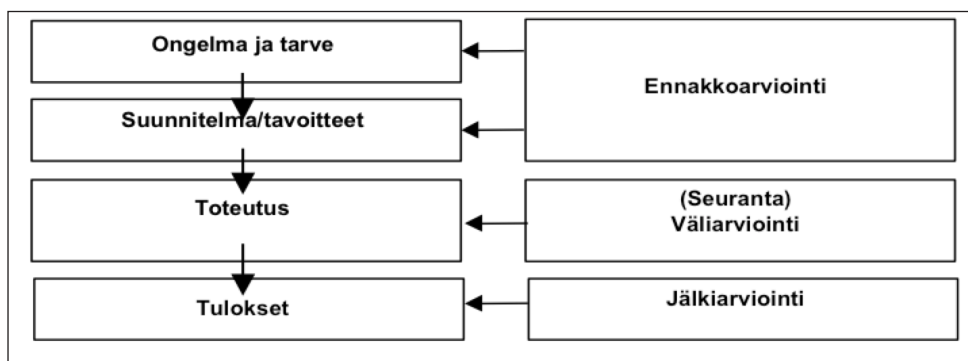
tärkeää se on aluekehityksen arvioinneissa, sillä alueellinen kehittäminen on itsessään kokonaisvaltaista.

Keskeisimpiä aluekehityshankkeiden seurannan ja arvioinnin poliittisia kehittämistavoitteita on hankkeiden pysyvän aluevaikuttavuuden lisääminen. Vaikutuksilla tarkoitetaan pitkän aikavälin pysyviä muutoksia, jotka ovat hankkeelle asetettujen yleistavoitteiden (kehittämistavoitteiden/päämäärien) mukaisia. Hankkeella on tätä ennen luonnollisesti myös omat ”panosvaikutuksensa”, jotka johtuvat voimavarojen (panosten) käyttämisestä hankkeeseen sekä suorat prosessin käynnistämisestä ja olemassaolosta johtuvat vaikutukset. Lisäksi sillä voi olla myös ns. sivuvaikutuksia. Sivuvaikutukset voivat olla toivottuja, tavoitteita tukevia tai vaikutuksiltaan arvaamattomia ja jopa vahingollisia, joita kaikkia myös arviointi voi (tietämättäänkin implisiittisesti) edistää.

### Arviointityypit hankesyklissä

Arvioinnin luonteeseen vaikuttaa oleellisesti sen vaihe projektisyklissä. Hanketta tai ohjelmaa voidaan arvioida etukäteen, toteutuksen aikana ja jälkikäteen (ks. esim. European Commission (Volume 1) 1999b: 51). Hankesuunnitteluvaiheessa arviointi liittyy suoraan relevanssiin ja suunnitteluanalyysien sekä -logiikan pätevyYTEEN. Väliarviointi tulee mukaan seurannan rinnalle vasta hankkeen toteutusvaiheessa ja jälkiarviointi hankkeen päätyttyä (kuva 13).

Arviointi jakautuu siis hankkeen etenemissyklissä kolmeen tyyppiin, joilla kullakin on toisistaan eroava tarkoitus. Hankkeen vaiheistuksen ja arvioinnin vaiheistuksen (arviointityyppien) yhteys voidaan pelkistää siten, että ennakko-, väli- ja jälkiarviointien roolit ja kohteet eriytyvät. Osallisten joukon ohjelma-arvioinnissa muodostavat ohjelmahallinto ja rahoittajat, toteuttajatahot sekä kohderyhmät ja hyödynsaajat.



Kuva 13. Hankkeen vaiheet ja arvioinnin väliset suhteet (vrt. Keränen 1999: 13; Keränen 2001a: 89).

## *Ennakoarviointi*

Ennakoarvioinnin rooli hankesuunnittelussa on erityisen tärkeä, koska se voi myös toimia hankesuunnittelun työkaluna – ei pelkästään rahoituspäätöksenteon tiedontuotanto- ja informointivälineenä.

Hankkeen relevanssin, toteutettavuuden ja tehokkuuden arviointi muodostavat ennakoarvioinnin ytimen (ks. European Commission (Volume 1) 1999b; Rossi *et al.* 1999). Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden ennakoarvioinnin ongelma aiheutuu – kuten määritelmästä jo voi päätellä – “lopullisten” vaikutusten ja hankkeessa toteutettujen toimenpiteiden välisestä aikaviiveestä. Ongelmia lisää vielä se, että erityyppisillä hankkeilla tämä aikaviive on erilainen. Lyhyellä aikavälillä saavutettavat konkreettiset tulokset ovat hankkeen elinkaaren kannalta usein houkuttelevia, mutta ne myös voivat olla vain “oireiden” hoitoa. Ongelmien syihin menevät toimenpiteet purevat usein vasta pitemmällä aikavälillä. Tulosten ja yleensä vaikuttavuuden käyttö hankkeiden arviointikriteerinä hankepäätöstä tehtäessä voi vaatia myös riippumattoman asiantuntijan tai asiantuntijaryhmän käyttämistä. Ennakoarvioinnin ”normatiivisena” tehtävänä on keskittyä hankkeen kehittämisiongelmiin tunnistamiseen ja tavoitteiden kohtaavuuden, relevanssiin arviointiin, joka on hankesuunnitelman ydin. Lisäksi on syytä aina kiinnittää huomiota myös toteutusstrategiaan ja tehokkuuteen sekä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden logiikkaan (vrt. ennakoarviointi).

## *Väliarviointi*

Hankkeen aikana tapahtuva arviointi on relevanssin osalta ikään kuin jälkiarviointia eikä siinä mielessä yleensä kovinkaan mielekäästä. Väliarviointi on erityisesti prosessien relevanssin arviointia mutta vaikutusten osalta taas etukäteisarviointia. Parhaimmillaan väliarviointi on aiemmin tehtyjen (ennako)arviointien korjaamista saadun lisätiedon ja kokemuksen valossa ja hankkeen välittömien tuotosprosessien parantamista tällä perusteella. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota kestäväen tuloksellisuuden syntymekanismeihin. Usein hankkeella on jo toteutusaikana selviä positiivisia tuloksia, mutta hankkeen loputtua ne voivat heiketä tai jopa hävitä. Hankkeen toimenpiteiden tulisi siis nopeiden vaikutusten sijasta pyrkiäkin “rakentamaan siltoja” myös hankkeen jälkeiselle kehitykselle erityisesti niin, että hanke saisi aikaan kerrannais- ja vipuvaikutuksia. (Ks. European Commission (Volume 1) 1999b; Keränen 1999.)

Väliarvioinnin luonne voi olla ”moninainen” (tarpeesta riippuen), koska sen keskeisin tehtävä on toimia lähellä tai jopa osana hankkeen ohjausjärjestelmää. Väliarviointi voisi olla vuorovaikutteinen osa ohjausryhmän ja varsinaisen hanketiimin työskentelyä. Väliarviointi siis tuottaa tietoa ja näkemyksiä siitä, eteneekö hanke siten kuin on suunniteltu tai kuin on ”arvokasta”. Peruskysymys kuuluu: onko mahdollista, ja miten, saavuttaa hankkeelle asetetut tavoitteet?

Väliarvioinnin tulosten hyödynnettävyys on keskeistä, sillä tulosten on oltava hankkeen päätöksentekoaikana ja johdon käytössä riittävän usein ja ainakin ennen sellaisia ajankohtia,

jolloin tulevista linjauksista päätetään. Väliarviointi voidaan ymmärtää ainakin isoissa hankkeissa hankaikaiseksi **rinnakkaiseksi (tuki)prosessiksi**, jossa arvioija on tarvittaessa hankkeen asiantuntijatukena (vrt. toimintatutkija). Lyhytkestoissa hankkeissa väliarviointi voidaan tehdä kertaluonteisena läpileikkauksena tai jonakin teema-arviointina.

Väliarvioinnin keskeisin tehtävä on siis tuottaa hankkeen toteuttajille ja siitä vastuussa oleville lähinnä prosessien hallintaa tukevaa tietoa. Väliarviointi käsitteellistää ja antaa suosituksia tarpeellisista muutoksista. Nämä palauterakenteet olisi hyvä ottaa huomioon jo hanketta suunniteltaessa, esimerkiksi siten, että hankkeelle suunnitellaan väliarviointi yhdeksi toimenpiteeksi tai tukiprosessiksi. Näin väliarviointi voi, esimerkiksi suoraan ohjelmateoriasta johdetusti, parantaa tavoitteiden saavuttamista ja varmistaa hankestrategian relevanssin.

### *Jälkiarviointi*

Jälkiarviointi on ”jälkien” arviointia sen jälkeen, kun interventio on tehty. Yleensä sen aika on vasta jonkin ajan kuluttua hankkeen päättymisestä. Arvioinnilla saatavan tiedon käyttötarkoitus tulevassa kehittämistyössä (projektisyklissä) määrää sen, millaista lähestymistapaa ja arviointimenetelmää käytetään. Käytännössä jälkiarvioinnin suurin anti hankesuunnittelulle liittyy mahdollisen jatkohankkeen relevanttiin suunnitteluun tai hyvien käytäntöjen levittämiseen. Lisäksi se voi tarjota hyviä aineistoja ja kysymyksenasetteluita myös akateemiselle yhteiskunta- ja aluetutkimukselle.

Yleensä jälkiarviointi keskittyy kriittisen kokonaiskuvan muodostamiseen hankkeen roolista kehittämislohkollaan tai -ympäristössään. Sen tehtävänä on tuoda esille onnistumiset ja epäonnistumiset sekä niiden syyt. Tässä suhteessa se on tutkimuksellisesti ”helppo”, sillä erilaisia aineistoja ja kokemuksia on runsaasti käytettävissä. Jälkiarvioinnin tulisi aina olla myös osa oppimisprosessia. Tässä tarvitaan tutkivia, eheyttäviä ja riittävän laajoja arviointeja (ks. Roininen 2012).

### **Arviointiroolit ja positiot**

Arvioitsijan erilaiset roolit aiheuttavat hämmennystä tutkimuskentässä. Arvioinnin luotettavuus ja uskottavuus ovat keskeisiä ongelmia, kun arviointia verrataan tieteelliseen tutkimukseen (esim. Lindqvist 1999: 100). Taustalla on käsitys, että yksi arviointitutkija voi evaluoida vain yhdellä tavalla (mikä on jopa hyväksyttävää perinteisessä tutkimuksessa), minkä vuoksi arviointia on helppo pitää vain subjektiivisena näkemyksenä asioiden tilasta. Yleensä tämä sudenkuoppa kierretään käyttämällä arviointiryhmää tai useampaa itsenäistä arvioijaa – varsinkin johtopäätöstentekovaiheessa. Kuitenkin arvioinnin roolia ja suhdetta tutkimukseen on helpointa ymmärtää, jos otetaan lähtökohdaksi tiedon tehokas hyödyntämisenäkökulma ilman tiukkaa totuudellisuuden ja objektiivisuuden vaatimusta,

mitä erityisesti Patton (1996) korostaa. Arvioinnin uskottavuuteen liittyy myös evaluoijan rooli ja roolin aiheuttamat ristiriidat (esimerkiksi jääviys) arviointiprosessissa. Roolissa voivat korostua esimerkiksi seuraavat piirteet (vrt. Albaek 1995; Patton 1987; 1996; Linqvist 1999): ulkoinen prosessin parantaja – ”konsultti”; ulkoinen tuloksen/vaikutuksen arvioija – ”tutkija” tai ”tuomari”; sisäinen prosessin parantaja – ”kumppani” tai ”terapeutti”; sisäinen tuloksen parantaja – ”kehittäjä”. Esimerkiksi jääviyden aiheuttamien ongelmien luonteeseen vaikuttaa myös arvioinnin kysymyksenasettelu ja hankkeen vaihe hankesyklissä: väliarvioinnissa ”konsultin” rooli on usein sopiva, mutta jälkiarvioinnissa ”tutkijan” rooli on suotavampi.

Ohjelmia ja hankkeita tai hankeprosesseja voidaan arvioida arvioijan positiosta katsottuna kahdella eri tavalla. Arvioinnin voi tehdä ulkopuolinen taho tai arviointi tehdään itse, esim. osana hankkeen suunnittelua, seurantaa tai ”jälkipuintia”. Puhutaan siis ulkopuolisesta arvioinnista ja sisäisestä arvioinnista eli itsearviointista. Itsearviointi on luonteeltaan vapaamuotoisempaa, normivapaampaa ja monella tavalla metodisesti sallivampaa kuin ulkoinen, normitettu ja jollekin ”hallintatarkoitukselle” alistettu arviointi. Pylkkänen (2008) pitääkin itsearviointia notkeana hallinnan teknologiana, jonka tehtävänä on informoinnin lisäksi normalisoida ja subjektivoida.

Käytännössä hankkeen ennakoarvioinnin tekee aina rahoittaja ulkopuolisena arviointina, väliarviointi tehdään usein itsearviointina ja jälkiarviointi tehdään yleensä ohjelma-arvioinnin yhteydessä ulkoisena. Tätä taustaa vasten myös itsearviointi voidaan nähdä lähellä toimintatutkimusta olevana perustehtävänä, joka tuottaa nopeasti tietoa hankesuunnittelun laadusta tai hankkeen etenemisestä.

Itsearviointin merkitys suunnittelulle korostuu erityisesti ennakoarvioinnissa, jossa pyritään parantamaan hankesuunnitelman laatua ja ohjelmarelevanssia. Sen sijaan väliarvioinnissa itsearviointin osuus rajoittuu parhaimmillaan ”paikallistuntemusta” edellyttäviin osa- tai teema-arviointeihin sekä talouden sisäiseen arviointiin, esimerkiksi talouden hoidon ja maksatusten arviointiin. Itsearviointiosuudet on nähtävä myös ”syöttötietoina” mahdollisille ulkopuolisille arvioinneille. Itsearviointi on kuitenkin ennen muuta jatkuva systemaattinen prosessi, joka auttaa hankkeen ongelmien ja kehittämistarpeiden käsitteellistämässä (vrt. toimintatutkimus).

Ulkopuolinen arviointi on tarkoitettu tuottamaan hankkeesta kokonaisvaltaista ja kriittistäkin tietoa. Tästä tavoitteesta johtuen ulkopuolinen arvioija on yleensä riippumaton arviointikohteesta ja arvioinnin toimeksiantajasta. Ulkopuoliselle arvioinnille voidaan asettaa ainakin seuraavia kriteereitä (vrt. esim. Robson 2001; Virtanen 2007): arviointi kohdistuu toimeksiannossa ennalta määrättyihin kysymyksiin ja arviointisuunnitelmaan; arviointi perustuu systemaattisesti koottuihin aineistoihin; arviointimenetelmät ovat pääosin yleisesti käytettyjä ja arvioinnissa tukeudutaan koeteltuun tutkimus- ja arviointietikkaan.



### 3.3 Arviointiprosessin hallinta

Arviointiprosessi voidaan hahmottaa arvioinnin muotoilun eli arviointistrategian suunnittelun avulla. Arviointisuunnitelman tai arviointistrategian rakentamisessa keskeisessä asemassa ovat arviointikysymysten asettelu, aineistonhankintastrategia, indikaattorien rakentaminen sekä arviointimetodin ja -työkalujen valinnat.

#### Arviointistrategian muotoilu- ja toteutusprosessi

Arvioinnin suunnitteluprosessi viedään läpi periaatteessa samalla tavalla kuin hankesuunnitteluprosessikin. Ensinnäkin on ideavaihe, jossa tarve tunnistetaan ja arvioinnin näkökulma määritellään. Seuraavaksi on varsinainen suunnitteluvaihe, jolloin muotoillaan arviointisuunnitelma, jossa koko arvioinnin sisältö ja prosessi määritellään. Käytännössä prosessi etenee seuraavasti (vrt. European Commission (Volume 1) 1999b):

1. Arvioinnin tilaaja laatii arvioinnin tarjouspyynnön, jossa määritellään arvioinnin kohde, rajaus sekä laajuus ja mahdollinen säädöspohja; arvioinnin käyttötarkoitus; arviointikysymykset ja kriteerit; käytettävissä oleva seurantatieto ja muu aineisto; mahdolliset menetelmät; aikataulu ja käytettävissä olevat muut resurssit; arvioitsijalle asetettavat laatuvaatimukset ja tarjouksen sisältörakenne.
2. Arvioitsija tekee tarjouksen eli suunnittelee arvioinnin, jolla vastataan määriteltyihin kysymyksiin.
3. Tilaaja hyväksyy suunnitelman.
4. Arvioitsija tekee arvioinnin ja esittää tulokset.
5. Arviointi viedään käytäntöön ja otetaan huomioon siten, että se parantaa kohteena olevan suunnitelman, hankkeen tai ohjelman toimivuutta.

Pragmaattisesta näkökulmasta arviointi voidaan jakaa kahteen peruslähestymistapaan, joita jo aiemmin sivuttiin. Ensimmäinen arviointi voi olla *formatiivinen*, eli toimintaprosessiin suuntautunut. Tällöin sen keskeinen kysymys on: *Mitä tapahtuu kun prosessi on käynnissä?* Tällaisessa toimintaprosessiin kohdistuvassa arvioinnissa hyödynnetään erityisesti kvalitatiivisia menetelmiä ja kvalitatiivista tietoa, joten tiedonhankinnassa käytetään lähinnä lomakekyselyjä, haastatteluja ja havainnointia. Tämä on tyypillinen väliarvioinnin näkökulma.

Toisaalta arviointi voi olla myös *summatiivinen* eli tuloksiin ja vaikutuksiin suuntautunut, jolloin hyödynnetään ensi sijassa kvantitatiivisia menetelmiä ja kvantitatiivista tietoa. Tässä arviointityypissä yritetään vastata kysymykseen: *Mitä tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia syntyy/syntyi?* Tämä on puolestaan tyypillinen jälkiarvioinnin näkökulma. Jälkiarviointi lähestyy usein metodologialtaan jo perinteistä (arviointi)tutkimusta, koska monipuolisia aineistoja

on yleensä saatavissa. Näin myös kokonaisvaltainen lähestymistapa, esimerkiksi systeemi-metodologian avulla, on mahdollinen.

Pragmaattinen kehittävä arviointi on yleensä välimuoto edellä esitetystä (erityisesti väliarviointi). Tällöin peruskysymys voisi kuulua: *Miten toimintaa voidaan parantaa, tehostaa tai saada tuloksellisemmaksi?* Tämä sama kysymys voidaan kohdistaa myös hankesuunnitelmaan seuraavasti: Miten hankesuunnitelmaa voidaan parantaa relevanssiltaan, tehokkuudeltaan tai tuloksellisuudeltaan?

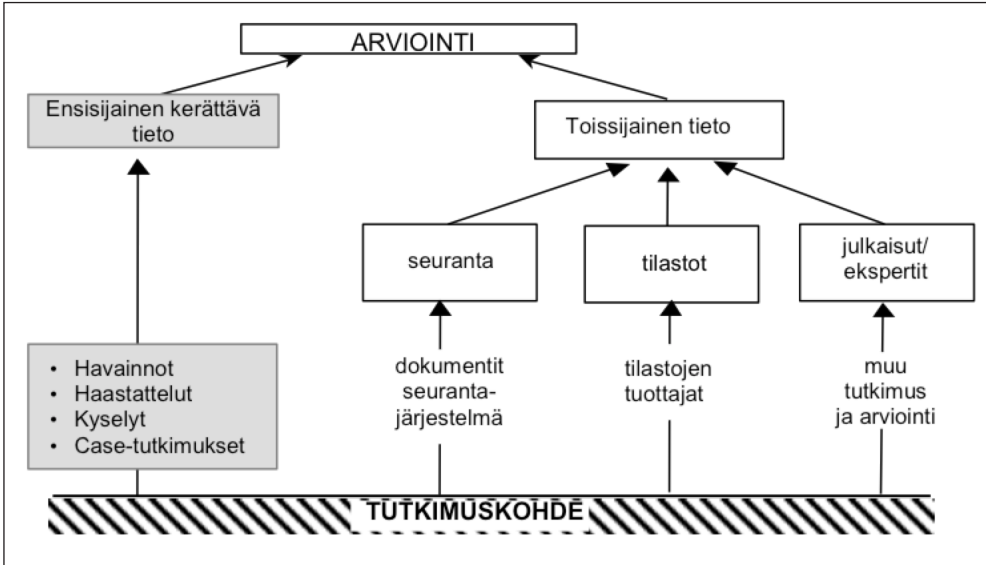
## **Arviointiaineistot ja -kohteet**

Arviointiaineistojen hankinta on arviointiprosessissa usein eniten resursseja vaativa vaihe ja tämän vuoksi tutkimusstrategisesti kriittinen. Hyvin harvoin arviointi rakennetaan jo hankesuunnitteluvaiheessa sellaiseksi osaksi hanketta, johon määrällinen ja laadullinen arviointiaineisto (indikaattoreineen) voidaan kerätä esimerkiksi seurannan yhteydessä. Kuitenkin numeerinen aineisto muodostaa arvioinnin rungon, jonka varassa tehdään mm. teknisiä mittauksia tavoitteiden saavuttamisesta, esim. vaikuttavuudesta ja kustannus-hyöty-asetelmista. Laadullista aineistoa käytetään yleensä täydentämään numeerista kuvaa ja toisaalta tuottamaan tietoa sellaisista ilmiöistä, joita ei voida numeerisesti mitata, operationalisoida tai käsitteellistää (kuva 14).

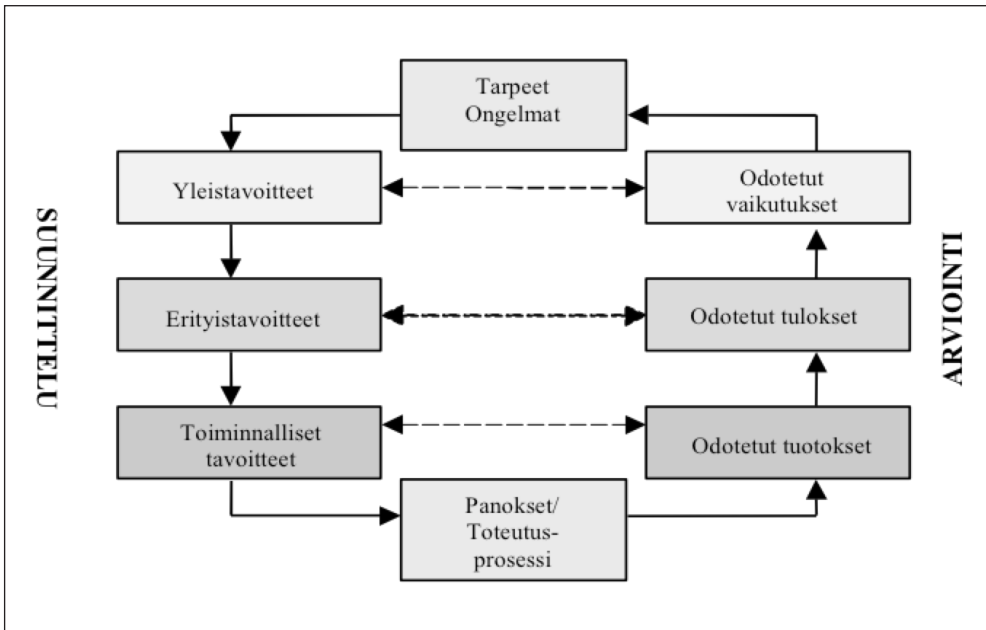
## **Indikaattorit aluekehityshankkeiden arvioinnissa**

Indikaattori toimii normatiivisessa hallintaregimissä (sekä seurannassa että arvioinnissa) eräänlaisena valvontateknologiana. Tästä näkökulmasta indikaattoreiksi kutsutaan aluekehitysohjelmien tavoitteiden saavuttamista mittaavia, ennalta valittuja muuttujia. EU:n projektisyklin hallinnan käsikirja (CEC 1993; European Commission 2001a) käyttää indikaattoreista termiä *objectively verifiable indicator* (OVI). Parhaiten indikaattoreita voidaan selkeyttää jäsentämällä hankesykli (kuva 15) siten, että suunnitteluvaiheen eritasoiset tavoitteenasettelut voidaan mitata odotettavissa olevilla tuotoksilla, tuloksilla ja vaikutuksilla. Näin jäsennetty kehä, ”hankesyklin yleismalli”, kytkee loogisesti yhteen tavoitteet ja niiden mittaamisen sekä panokset ja toteutusprosessin. Mielestäni tämä on selkeä, tosin hieman mekanistinen, tapa jäsentää suunnitteluun liittyviä tavoitteita ja arviointiin liittyviä indikaattoreita yhteen.

Eräs piirre sosioekonomisissa ohjelmissa on interventioden moninaisuus. Ohjelmat koostuvat yleensä useista toimintalinjoista, jotka jakautuvat kymmeniin toimenpidekokonaisuuksiin ja ne puolestaan jopa tuhansiin hankkeisiin (konkreettisiin interventioihin), mikä lisää käytettyjen indikaattorien lukumäärää ja hankaloittaa niiden vertailtavuutta. Indikaattoreiden tehtävä on tiivistää ja yhdistellä erilaista tietoa ilmiöistä ja siten parantaa interventioden vertailtavuutta. Indikaattoreita voidaan jaotella karkeasti konteksti-indi-



Kuva 14. Arvioinnin tiedonkeruukanavat (vrt. European Commission (Volume 1) 1999b).



Kuva 15. Hankesykli ja tavoitteet sekä odotetut "seuraukset" (ks. European Commission (Volume 1) 1999b: 88).

kaattoreihin ja ohjelmaindikaattoreihin. Konteksti-indikaattorit liittyvät siihen muutokseen koko yhteiskunnassa tai yhteisössä, jota pyritään kehittämään. Ohjelmaindikaattorit taas liittyvät ohjelmaan niiden käytön mukaan seuraavasti (taulukko 5) (ks. European Commission (Volume 2) 1999b):

- Erityisindikaattoreita käytetään toimenpiteiden mittaamiseen eikä niitä ole mielekästä käyttää vertailussa.
- Yleisindikaattori palvelee tehtäessä vertailua erilaisista toimenpiteistä saman ohjelman sisällä.
- Avainindikaattorit ovat niitä, jotka mahdollistavat sisäisen vertailun erilaisten väliintulojen välillä ja ulkoisen vertailun toisten ohjelmien kanssa.

Logiikan on ajateltu toimivan seuraavasti: Jotta ohjelmaperusteinen aluekehitystyö voisi saavuttaa EU:n, valtakunnan, alueen, seudun ja paikallisen yhteisön tavoitteet, tulee kunkin toteutustason edistää ylemmällä, yleisemmällä tasolla olevia tavoitteita. Ylemmän tason tavoitteiden saavuttamista mittaamaan tarvitaan indikaattoreita, joita voidaan kuvata tavoiteindikaattoreilla. Tavoitteita mitataan tuotos-, tulos- ja vaikutusindikaattoreilla. Tavoitteiden asettaminen ja niitä mittaavien indikaattoreiden merkitys on keskeinen moniportaisen ja sektoreittain toteutettavan aluekehitystyön yhdensuuntaistamisessa. Toisaalta indikaattorit myös jäykistävät seuranta, jos ne eivät sovellu vaivattomasti seurannan palvelukseen. Esimerkiksi uudet työpaikat, joka on hyvin yleinen ja paljon käytetty indikaattori, eivät välttämättä indikoi koulutuksen onnistumista. Onnistuminen on tässä esimerkissä osaamisen muutos (joka pitäisi havainnoida laadullisina muutoksina kohderyhmässä), josta voi toki seurata työllistyminen, uusi työpaikka tai yritys. Ohjelmasta voimakkaasti ohjautuva indikaattorijärjestelmä siis pakottaa hankesuunnittelua ja toteutusta tiettyyn suuntaan, se on ikään kuin osa arvioinnin ja seurannan hallintateknologiaa (vrt. Pylkkänen 2008).

Indikaattorit voidaan luokitella myös muutos- ja kehitysindikaattoreihin. Absoluuttista muutosta kuvataan muutosindikaattorilla ja suhteellista muutosta kehitysindikaattorilla. Esimerkiksi aluekehitysvaikutuksen kuvaamiseen eivät riitä pelkät tilastotiedot muutoksista, jos muutoskehityksen suuntaa ja nopeutta ei kyetä arvioimaan. Arvioinnin onnistumiselle on tärkeää, että eri tasojen toimenpiteille on määritelty indikaattorit, joista mahdollisimman moni voisi olla kehitysindikaattori. Muutosindikaattoreilla täydennetään kehitysindikaattoreita, jotka voivat esimerkiksi vertailukelpoisten tietojen saatavuusongelmien takia jäädä liian ”karkeiksi” ja siten kehitettävän asian suhteen epävalidiksi.

### *Indikaattoreiden määrittäminen hanketasolla*

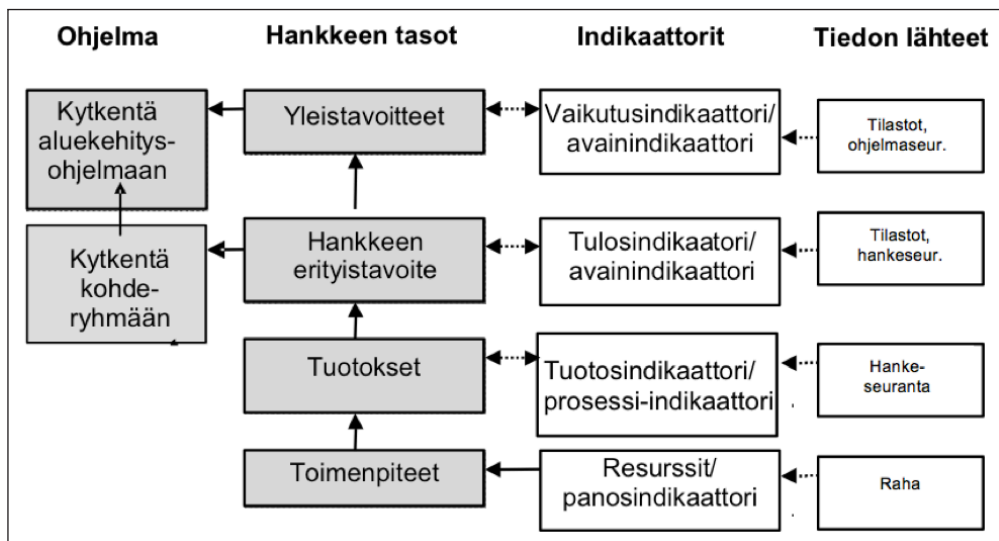
Hankkeen interventiologiikasta voidaan määritellä indikaattoreille asetettavia hankekohtaisia vaatimuksia. Pitkän ajan kehitystavoitteita eli hankkeen yleistavoitteita mitataan vaikutusindikaattoreilla (avainindikaattori), joista ohjelman seuranta on erityisen kiinnostunut.

Hankkeen intresseissä ovat puolestaan erityisesti tulosindikaattorit ja tuotosindikaattorit. Hanketason seurannassa indikaattoreita tarvitaan (ks. kuva 16) selventämään yleistavoitteita, hankkeen erityistavoitteita ja toiminnallisia tavoitteita, helpottamaan hankkeen toteutuksen hallintaa sekä luomaan vertailukelpoinen, ”objektiivinen” pohja seurannalle ja arvioinnille.

Erityyppisiä hankkeita on vaikea vertailla keskenään. Täsmällisesti määritellyt indikaattoritkaan eivät aina ratkaise vertailtavuusongelmaa. Esimerkiksi asennemuutokseen pyrkivän

Taulukko 5. Indikaattoreiden määrittely suhteessa eri tavoitetasoihin (vrt. European Commission (Volume 2) 1999b).

Tavoitteen taso	Indikaattorin tyyppi	Määritelmä	Avaintekijät
Toiminta	Voimavarat (panos)	Keinot, jotka rahoittajat tekivät mahdollisiksi ja joita toteuttajat käyttivät aktiviteetteihinsa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rahoittajat</li> <li>Toteuttajat</li> </ul>
Toiminnallinen tavoite	Tuotos	Toteuttajien aktiivisuuden tuote	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toteuttajat</li> </ul>
Erityistavoite	Tulos (välitön lopputulos)	Välitön vaikutus suorille ja epäsuorille kohderyhmille	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suorat kohderyhmät</li> </ul>
Yleistavoite/ Strateginen tavoite/ Päämäärä	Vaikutus (kehitysvaikutus)	Laaja vaikutus koko ohjelma-alueen väestöä tai sen osaa koskien	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suorat ja välilliset kohderyhmät</li> </ul>



Kuva 16. Hankkeen toimintalogiikka ja indikaattorit (vrt. Keränen & Malinen 1997: 84; Keränen 2001a: 84).

hankkeen vaikutukset voivat olla havaittavissa vasta vuosien kuluttua toimenpiteistä, ja näin toimenpiteiden vaikuttavuus (ja syy-seuraus-ketju) on huomattavasti hankalammin mitattavissa kuin esimerkiksi toimintaa välittömästi tukevan infrastruktuurihankkeen. Lisäksi hankkeen tavoitteiden yleisyys ja terävyys vaihtelevat: esiselvityshankkeiden rooli suhteessa alueellisiin vaikutuksiin on aivan eri tavalla mitattavissa kuin esimerkiksi konkreettisten yrityshankkeiden. Yleisesti voidaan todeta, että mitä yleisempi hanke on suhteessa kohderyhmän tarpeisiin, sitä suurempi on toteutuksen ja haluttujen havaittavien vaikutusten välinen aikaviive. Näin tiettyjen hanketyyppien vaikutusten mitattavuus, esimerkiksi hankkeen toteutuksen aikana, on hankkeen luonteesta johtuen huono (esim. osaamista lisäävät, edellytyksiä luovat tai asennemuutokseen pyrkivät hankkeet).

Käytännössä indikaattorin määrittelyssä on kaksi vaihetta: ensiksi seurattavan ilmiön valinta (perusteet valinnalle sekä indikaattorin nimeäminen ja rakentaminen) ja toiseksi indikaattorin lähtö- ja tavoitearvon kiinnittäminen (kriteerit). Näillä perusteilla valittujen indikaattoreiden on oltava todennettavissa olevia (*verifiable*), ts. indikaattori perustuu saatavilla olevaan informaatioon (ks. European Commission (Volume 2) 1999b: 193-194). Lisäksi niiden on oltava sensitiivisiä ja spesifejä määrän sekä laadun suhteen, luotettavia ja toisistaan riippumattomia sekä mielellään myös vertailtavia.

Hankearvioinnissa indikaattorin tulisi olla suhteellisen helposti, luotettavasti ja edullisesti mitattavissa. Optimaalinen indikaattori on suoraan mitattavissa. Usein on tarpeellista valita useita indikaattoreita, jotka yhdessä tarjoavat luotettavaa tietoa asioiden tilasta ja/ tai tavoitteiden saavuttamisesta. Mikäli suora mittaaminen on mahdotonta, olisi pyrittävä löytämään sijaisindikaattoreita (*proxy indicators*), joilla on looginen kytkentä kehitettävään toimintaan.

Vasta lähtö- ja tavoitearvo tekevät indikaattorista tavoitteellisen ja arvioinnin kannalta mielekkään. Määrällisten indikaattoreiden asettamiselle tämä aiheuttaa usein ongelmia: voi olla, että nykytilaakaan ei tarkkaan tunneta (jos esimerkiksi halutaan tarkasti tiettyyn kohderyhmään liittyvä mittari) tai tavoitearvon määrittäminen jää ”ilmaan”, ts. ei pystytä ilmaisemaan eksaktisti haluttua tavoitetasoa. Näin indikaattoreistakin tulee osa ”hankejargonia”. Indikaattoreiden on siis oltava mahdollisimman luotettavasti todennettavissa, jotta niiden ohjausvaikutus voisi toteutua. Ohjelmatasolla tämä ei useinkaan ole niin suuri ongelma kuin hanketasolla. Ohjelmatasolla voidaan nojata jopa ohjelmaan kytkettyihin yleisiin tilastoihin (ks. esim. Palttila & Niemi 2003), mutta hanketasolla tilanne on suunnittelullisesti haastava, koska hankeindikaattoritason ilmiöistä ei yleensä ole saatavissa virallisia tilastotietoja.

## **Arviointimenetelmät ja -työkalut hankesuunnittelussa**

Hanketta arvioidaan rahoitustilanteessa siitä tehdyn kirjallisen suunnitelman perusteella ohjelman kriteerein ja toteutuksen aikana valitusta prosessinäkökulmasta sekä jälkikäteen lähinnä tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. On huomattava, että myös

hankesuunnitteluprosessin läpivienti muodostaa oman ”esihankkeen”, jonka tuotoksena syntyy hankesuunnitelma. Arviointimenetelmän valintaan vaikuttavat ainakin seuraavat perustekijät:

- hanketyyppi (esim. esiselvitys/kehittämishanke/yrityshanke/investointi)
- tulosten ja vaikutusten syntyminen aikajänne sekä tuotosten luonne
- arviointityyppi (esim. ennakoarviointi/väliarvioinnin suunnittelu osaksi hankkeen toimenpiteitä/jälkiarviointi; kokonaisarviointi/osa-arviointi/teema-arviointi)
- laajuus ja syvällisyys (selvitysluontoinen arviointi/arviointitutkimus).

Arvioinnissa voidaan käyttää pääosin samoja metodeja kuin tutkimuksessakin. Arviointiprosessi etenee myös periaatteessa samalla tavalla kuin tutkimusprosessi, vaikka arvioinnilta vaaditaankin yleensä tiukemmin määriteltyä muotoa, ainakin lopputulosten esittämisen osalta. Arviointitoimintaan on kuitenkin kehitetty ja sovellettu myös omia ”työkaluja”, jotka voidaan jäsentää arvioinnin vaiheittaisen etenemisen (strukturointi, havainnointi, analysointi ja johtopäätökset) ja käyttötarkoituksen/vaiheen (ennakko-, väli- ja jälkiarviointi) mukaisesti pääluokkiin (taulukko 6). Taulukossa olen myös arvioinut kunkin menetelmän käyttökelpoisuutta hanketason arvioinnissa.

Arviointimenetelmän valintaa ohjaa ensisijaisesti ”tilaajan tahto”, esimerkiksi arviointikysymysten ja/tai muiden ”kriteereiden” kautta, toissijaisesti arviointiaineiston saatavuus ja osittain siitä riippuva arviointiin varattu aika sekä taloudellinen resurssi. Arviointi on luonnollisesti myös arvioijan tai arviointiryhmän ammattitaidon ja osaamisen varassa. Käytännössä hankearviointiprosessi on useimmiten luonteeltaan *realistinen monitaboarviointi*, jossa käytetään rinnakkain useita eri menetelmiä ja sovitetaan yhteen eri osapuolten näkökulmia ja rooleja, *konstruoiden* näin osista kokonaisuuksia, toimintaympäristö ja sen muutostrendit huomioiden.

Hankesuunnittelun tukena voidaan erityisesti itsearviointissa soveltaa seuraavia menetelmiä:

- *Asiantuntijan analyysi, tulkinta ja lausunto*: Asiantuntija voi nopeasti arvioida esimerkiksi hankesuunnitelman pelkästään oman substanssinsa tai/ja hankeosaimisensa näkökulmasta.
- *Erilaiset asiantuntijapaneelit*: Nopea tapa arvioida hankesuunnitelma on kutsua koolle 4–6 asiantuntijan ”eksperttipaneeli”, joka tarkastelee suunnitelmaa mahdollisimman monesta asiantuntijan näkökulmasta. Menetelmän ideana on, että sopivasti valitulla asiantuntijaryhmällä saadaan nopeasti luotettava näkemys hankesuunnitelman laadusta ja relevanssista.
- *Erilaiset matriisimenetelmät*: Erityisesti ennakoarviointivaiheessa ns. matriisimenetelmä on käyttökelpoinen. Sen perusideana on ristiintaulukoida toimenpiteitä ja tavoitteita sekä tarkastella näiden välistä kohtaavuutta tai riippuvuutta. Menetel-

Taulukko 6. Arvioinnin työkalut ja niiden arvioidut käyttömahdollisuudet hankearvioinnissa (merkitty x) (vrt. European Commission (Volume 3) 1999b: 120-123).

Työkalu	Prosessin vaihe				Arviointityyppi		
	Strukturointi	Havainnointi	Analysointi	Johtopäätösten ja suositusten teko	Ennakkoarviointi	Väliarviointi	Jälkiarviointi
SWOT-analyysi	x				x	x	
Looginen viitekehys	x				x	x	x
Väriäänestys (Colour vote)	x			x	x	x	x
Impact Mapping	x				x	x	x
Metasuunnitelma (Metaplan)	x				x	x	x
Havainnointi		x	x			x	x
Henkilöhaastattelu		x			x	x	x
Lomakysely / survey		x			x	x	x
Fokusryhmähaastattelu		x	x		x	x	x
Tapaustutkimus		x	x		x	x	x
GIS		x	x		x	x	x
Benchmarking				x		x	x
Kustannus-vaikutus-analyysi				x	x	x	x
Kustannus-hyöty-analyysi				x		x	x
Vertailuryhmät			x			x	x
Faktorianalyysi			x			x	x
Regressioanalyysi			x			x	x
Eksperttipaneeli			x	x	x	x	x



män etuna on, että se tuottaa yksiselitteisen ja myös visuaalisen kuvan hankkeen strategian suuntautumisesta sekä loogisuudesta (ks. Keränen 1999: 27). Lisäksi se on nopea ja helppo toteuttaa.

- *Hankekriteerit ja erilaiset tarkistuslistat*: Aluekehityshankkeiden arvioinnissa huomioon otettavaksi ehdotetut kriteerit ovat hankesuunnittelijan käytettävissä. Jotta hankkeen suunnittelu onnistuisi, hankesuunnittelijalla tulisi olla käytössään **hankekriteerit**, joilla rahoittajat arvioivat hanke-esitystä ja -suunnitelmaa.
- *Looginen viitekehys*: Loogisen viitekehysten matriisin laatiminen suunnittelun yhteydessä tai jo valmiista suunnitelmasta auttaa hankkeen eri osien arvioinnissa (ks. luku 1.4, taulukko 1).

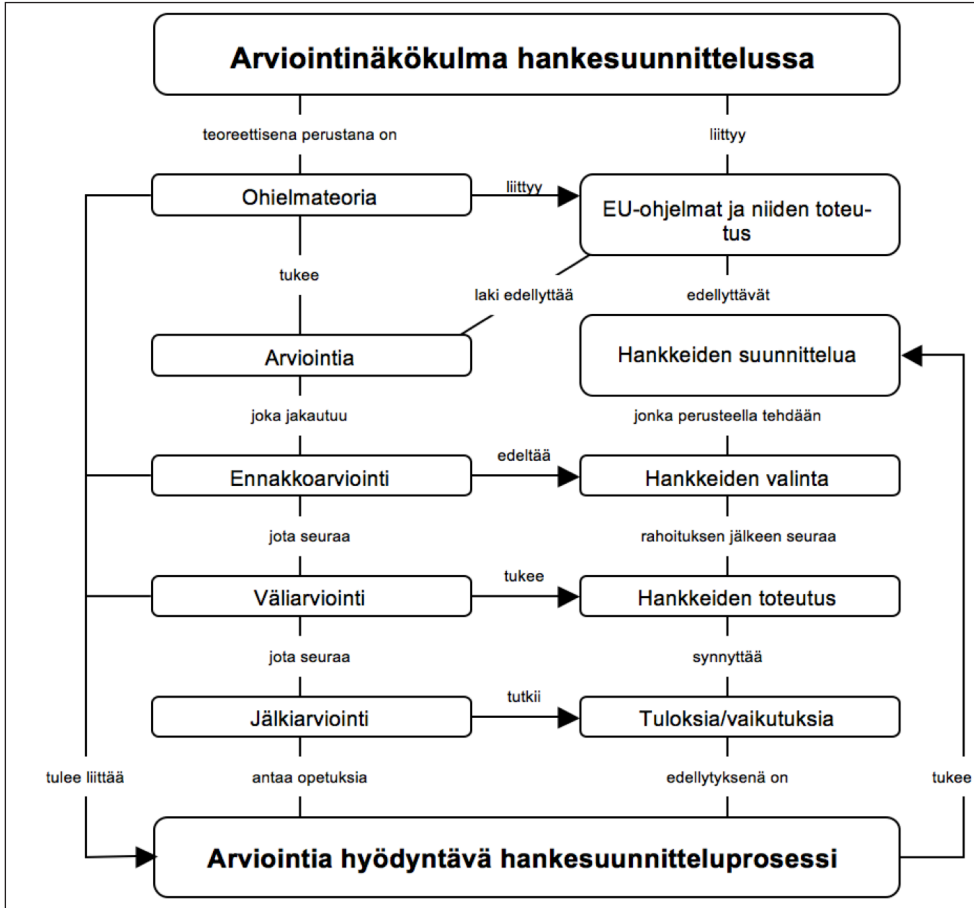
Arvioinnissa voidaan luonnollisesti käyttää erilaisia alue-, yhteiskunta- ja sosiaalitutkimuksen laadullisia ja määrällisiä menetelmiä. Tällä tarkoitetaan menettelyä, jossa useista aineistolähteistä koottua aineistoa käsitellään kuten tutkimusaineistoa. Menetelmien laajentaminen tutkimukselliseen suuntaan voi kuitenkin olla varsin työlästä, joten se ei yleensä sovellu itsearviointiin, varsinkaan ennakoarviointina, sillä hankkeen suunnitteluvaiheessa resurssit ovat yleensä rajalliset.

### 3.4 Hankearviointiprosessi projektisyklissä

**Yhteenvedona** koko luvulle voidaan käyttää arviointiprosessin suunnittelun viitekehystä. Viitekehysten avulla varsinainen arviointistrategia (itsearviointi tai ulkoinen arviointi; ennako-, väli- tai jälkiarviointi) ja arviointiprosessi voidaan kuvata seuraavien neljän vaiheen kautta (vrt. Robson 2001; Virtanen 2007):

1. vaiheessa kartoitetaan konteksti, arviointiongelmat ja arvioinnin tarkoitus. Samanaikaisesti pohditaan arvioinnin asetelmaa, suuntaamista ja näkökulmaa (onko jokin teema, prosessi vai tulos painopisteenä).
2. vaiheessa rajataan ja muotoillaan konkreettiset arviointikysymykset.
3. vaiheessa valitaan arviointikysymyksiin sopivat ja käytettävissä olevat arviointimenetelmät sekä valitaan tiedonkeruustrategia tarvittavalle tiedolle (ja suunnitellaan itse kerättävien aineistojen hankintastrategia).
4. vaiheessa valitaan ja suunnitellaan analyysi- ja johtopäätöstentekomenetelmät, joilla vastataan arviointikysymyksiin.

Arvioinnin liityntä ohjelmateoriaan ja ohjelmien toteutukseen projektisyklin kautta on koottu käsittekarttaan (kuva 17), jossa on esitetty rinnakkain hankesuunnittelun arviointinäkökulman vaihtuminen projektisyklin edetessä. Näin voidaan ajatella syntyvän arviointia hyödyntävän hankesuunnitteluprosessin.



Kuva 17. Arviointinäkökulmat hankesuunnittelussa.

---

## 4 Hankesuunnittelun kehittäminen arviointien perusteella

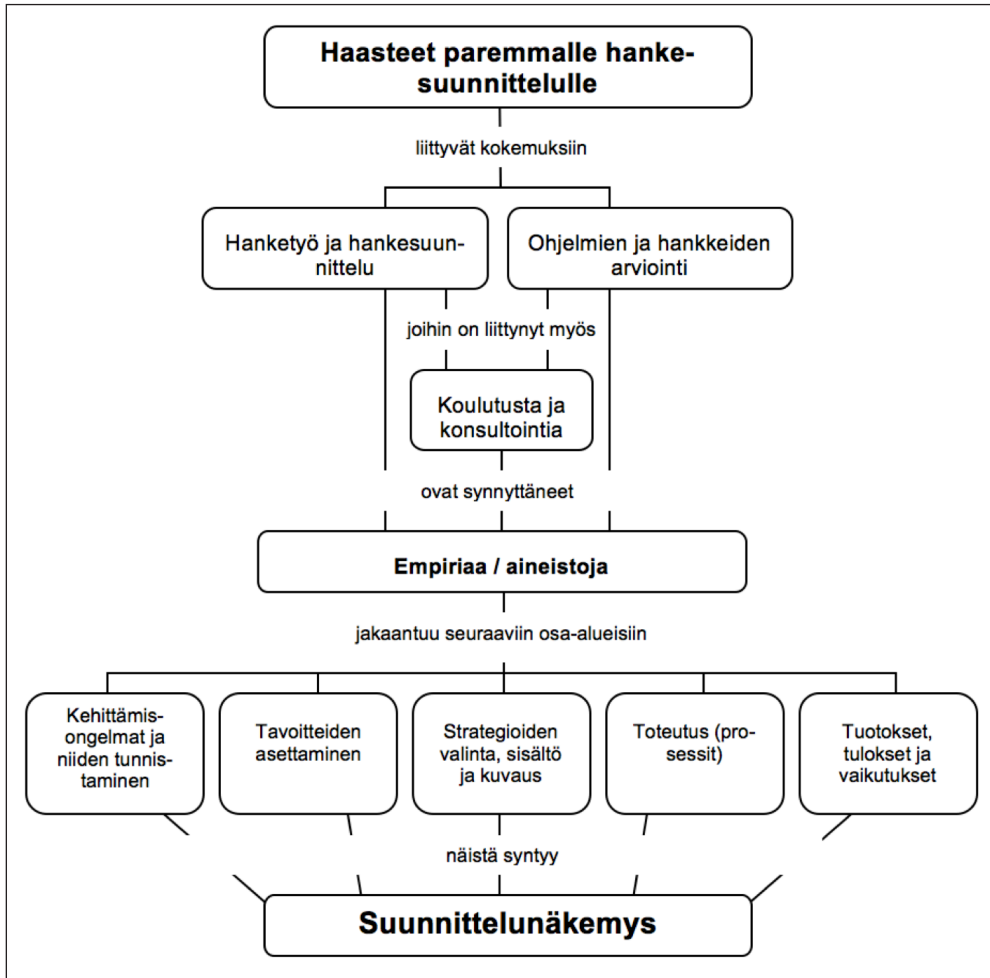
Tähän lukuun olen koonnut arvioinnin kautta kertyneet keskeisimmät empiiriset havainnot hankesuunnitteluun ja hankkeiden toteutuksen laatuun liittyvistä asioista. Näkökulma on hankesuunnittelua ja suunnitteluvaiheessa tapahtuvaa ennakoarviointia sekä hankkeen toteutuksen aikaista väliarviointia painottava. Tavoitteenani on siis kiteyttää keskeiset viestit hankesuunnittelun parantamiseksi ja hankkeen ennakoarvioinnin toteuttamiseksi (lähinnä itsearviointina). Keskeisin haaste paremmalle hankesuunnittelulle liittyy mielestäni tavoitteellisen suunnittelun laatuun ja tehokkuuteen sekä hankkeen ohjelmasuhteeseen. Tavoitteena on tunnistaa suunnitteluprosessi ja -käytäntö, joka voi johtaa toteuttamiskelpoiseen ja alueellisesti vaikuttaviin hankkeisiin (kuva 18). Näitä seikkoja pohdin empirian kautta tässä luvussa, jossa tulkitsen lähinnä ohjelmason arviointitapausta ja vertailen sitä aluetason ja hanketason tapauksiin.

Tutkimustapauksiin olen soveltanut pluralistista monitahoarvioinnin metodia siten, että sekä kvantitatiivinen (tilastolliset analyysit ja ”surveyt”) että kvalitatiivinen (erilaiset teemahaastattelut ja kirjallinen avoin palaute) lähestymistapa ovat tukeneet toisiaan. Perusaineiston muodostaa johtamani *Alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman 2000–2006 väliarviointi* (Keränen *et al.* 2004). Lisäksi olen käyttänyt saman ohjelman jälkiarviointia (Ponnikas *et al.* 2008) ja sen alkuperäistä hankeaineistoa vertailuaineistona. Metodologisena perustana ja viitekehystenä olen käyttänyt ohjelmateoriaa, projektisykliä ja loogista viitekehystä (ks. luku 3), joiden avulla olen jäsentänyt ja vertaillut arviointituloksia ja konstruoinut johtopäätöksiä suhteessa tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluun. Tämän pääluvun johdannoksi (4.1) käsittelen *arvioinnin suunnittelua* ohjelmason tapausarvioinnin kautta, mikä osaltaan syventää koko tämän tutkimuksen metodista taustaa ja toimii esimerkkinä arviointistrategian (tutkimusstrategian) rakentamisesta. Omien arviointitutkimustulosten tulkinnassa taustalla on toimintatutkimusstrategia, jota kautta olen kytkenyt myös muita kokemuksiani tähän empiriaosaan.

### 4.1 Arvioinnin suunnittelu ja metodi – tapaus ALMA

Lähes kaikkien arviointitutkimusten suunnittelussa olen käyttänyt tässä luvussa esitettyä viitekehystä ja prosessimallia, joka liittyy erityistapauksessa ALMA:n (Alueellinen maaseudun kehittämissuunnitelma tavoite 1 -ohjelma-alueiden ulkopuoliselle alueelle vuosille 2000–2006) väliarviointiin. Se oli laajin johtamani ja suunnittelemani arviointi Suomen toisella ohjelmakaudella.

Arviointisuunnitelmassa on yleensä aluksi esitelty arvioinnin tausta ja kohde, tavoitteet ja kysymykset sekä viitekehys. Seuraavaksi on esitelty aineistot ja arviointimenetelmät sekä arviointiprosessi. Tässä luvussa (4.1) kuvaan siis arvioinnin suunnitteluprosessin



Kuva 18. Haasteet paremmalle hankesuunnittelulle ja suunnittelunäkemyksen synnyn viitekehys.

ja arviointimetodin, joka liittyy keskeisesti myös koko tutkimuksen viitekehykseen: arviointipainotteiseen strategisen suunnittelun sekä ohjelma- ja hankearvioinnin teoriaan. Formatiivisesti painotetun väliarvioinnin lähestymistapana käytettiin ohjelmateoriaan perustuvaa loogista viitekehystä ja projektisyklimalia, joiden kautta arvioinnin kokonaisuutta ja erillisiä arviointikysymyksiä käsiteltiin<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Oulun yliopiston Kajaanin kehittämiskeskus (1.1.2004 alkaen Kajaanin yliopistokeskus) arvioi Suomen alueellisen maaseutuohjelman (ALMA) yhdessä Suomen aluetutkimus FAR:n ja Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen (PTT) kanssa 1.9.2001–30.11.2003 välisenä aikana. Työn tilasi MMM:n maaseutu- ja rakenneyksikkö, ja sitä ohjasi strategisella tasolla ohjelman laaja seurantaryhmä (vastaa muissa ohjelmissa seurantakomiteaa) sekä arvioinnin ohjausryhmä, joka koostui tilaajan, arvioitsijan sekä alueiden (kahden TE-keskuksen) edustajista. Roolini tässä arvioinnissa oli toimia projektipäällikkönä, joten olin myös arvioinnin vastuullinen kirjoittaja.

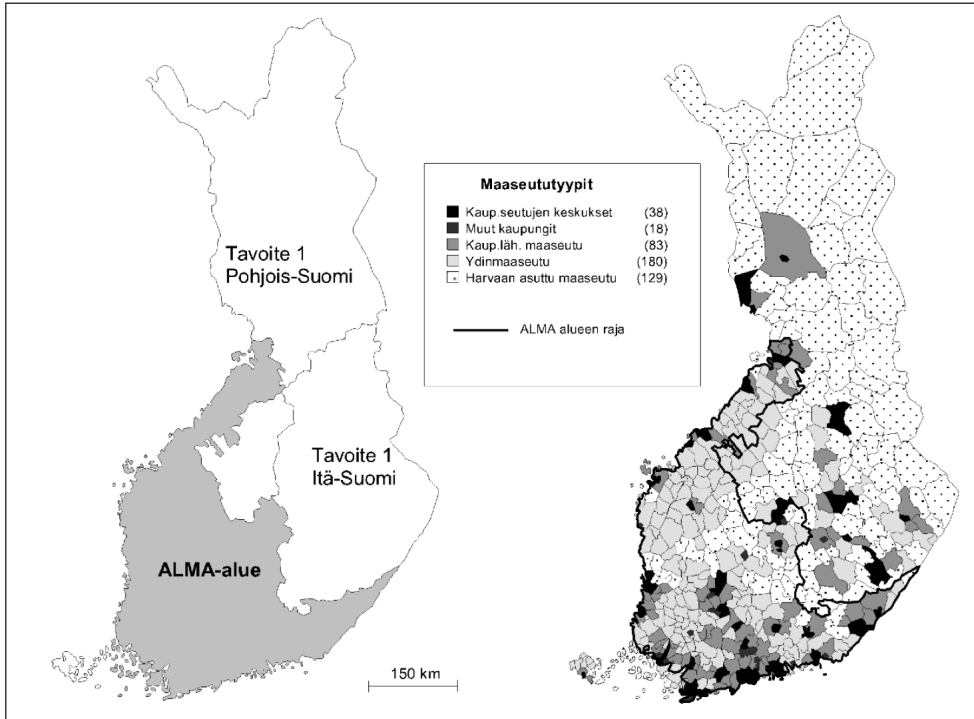
## ALMA arvioinnin kohteena

Alueellista maaseudun kehittämisohjelmaa toteutettiin vuosina 2000–2006 tavoite 1 -ohjelman ulkopuolisilla alueilla Etelä- ja Länsi-Suomessa lukuun ottamatta 12 suurimman kaupungin asemakaava-alueita. Kaupunkirajauksen lisäksi maaseutualueiden erilaisuus oli huomioitu ohjelmassa maaseudun nelijaolla eli kunnat oli luokiteltu neljään tyyppiin: harvaan asutun maaseudun kunnat, ydinmaaseudun kunnat, kaupunkien läheisen maaseudun kunnat ja kaupungit (kuva 19).

Ohjelma sisälsi EU-osarahoitteiset yritystoiminnan monipuolistamiseen tarkoitetut investointi-, aloittamis- ja kehittämistuet sekä maaseudun kehittämishankkeiden rahoittamisen. Näiden keinojen avulla haluttiin pysäyttää maaseutualueiden väkiluvun väheneminen sekä väestörakenteen vinoutuminen. Tavoitteena oli lisätä yritystoiminnan mahdollisuuksia sekä vahvistaa maatalojen taloudellisia edellytyksiä. Ohjelman avulla pyrittiin säilyttämään maaseutukylät toimivina asuin-, työ- ja yrittämisympäristöinä. Toiminnassa korostettiin ennen kaikkea syrjäisen maaseudun ja ydinmaaseudun kokonaisvaltaista kehittämistä. Kehittämisohjelmaa toteutettiin kolmella toimintalinjalla: toimintalinja 1 suuntautui alueen maa- ja metsätalouden kehittämiseen, toimintalinja 2 maaseutuelinkeinojen monipuolistamiseen ja toimintalinja 3 maaseutuyhteisöjen kehittämiseen (Maa- ja metsätalousministeriö 2001a).

Ohjelman ja kauden 2000–2006 julkinen kokonaisrahoitus oli n. 388 miljoonaa euroa, josta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston, EMOTR-T:n, osuus n. 116 miljoonaa euroa lopun jakautuessa valtion, kuntien ja muiden julkisten tahojen kesken. Yksityisen rahoituksen osuus oli noin 40 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Ohjelma perustui Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 1257/1999 sekä asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettuun komission asetukseen (EY) N:o 1750/1999. ALMA-ohjelman hallinto- ja maksuviranomaisena toimi maa- ja metsätalousministeriö. Ohjelman käytännön toimeenpanosta vastasivat silloisten TE-keskusten maaseutuosastot kukin omalla alueellaan.

ALMA-ohjelma oli erittäin merkittävä suomalaisen maaseudun kehittäjä 2000-luvulla. Maaseudun kehittämistyön välineitä vuosina 2000–2006 oli yhteensä seitsemän (Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmat, LEADER+, POMO+, ELMA (Etelä-Suomen maaseutuohjelma), INTERREG III ja ALMA), joista ALMA oli rahoitusvolyymltaan selvästi suurin, yhtä suuri kuin muut yhteensä. Parhaan kokonaiskuvan ALMA-ohjelman volyyymista saa sen jälkiarvioinnin perusteella (Ponnikas *et al.* 2008): kaikkiaan ohjelmassa toteutettiin noin 9500 hanketta, joista yrityshankkeita oli noin 6000 ja ohjelman kokonaisrahoitus oli 622 miljoonaa euroa. Tämän tutkimuksen kohteena oleviin kehittämishankkeisiin (noin 3500 hanketta) kuului rahoituksesta noin 2/3.



Kuva 19. ALMA- ja tavoite 1 -alueet sekä maaseututyypit (Keränen et al. 2004: 7).

Ohjelma oli siis 10 maakunnan alueella toteutettu laaja strategia. Seuraava poiminta arviointiraportista<sup>24</sup> (Keränen et al. 2004: 26) kuvaa ohjelman strategiaa ja määrällisiä tavoitteita: *ALMA-ohjelmasta voidaan tiivistää kolme sellaista strategista tekijää, jotka on läpäisyperiaatteella otettava huomioon kaikissa kehittämissuunnitelman toimenpiteissä: 1) yhteistyö ja yhteistyökulttuurin vahvistaminen, 2) kuluttajan arvostukset ja ympäristöstä huolehtiminen sekä 3) yrittäjyyden ja osaamisen vahvistaminen. Suunnitelman tavoitteena on pysäyttää syrjäisen ja ydinmaaseudun väkiluvun aleneminen ja saada näin aikaan suunnitelma-alueella tasapainoinen väestökehitys ja -rakenne (väestötavoite). Alatavoitteita ja osin myös keinoja ovat maaseutukylien säilyttäminen toimivina asuin-, työ- ja yrittämisen ympäristönä (asumistavoite), elinkeinorakenteen monipuolistaminen vastaamaan kysyntää, yritystoiminnan ja työmahdollisuuksien lisääminen sekä maatilojen toimeentuloperustan vahvistaminen (työpaikka ja elinkeinotavoite), muita tavoitteita tukeva laaja-alainen osaamisen lisääminen (osaamisen vahvistamistavoite) sekä ympäristön tilaan myönteisesti vaikuttavien toimenpiteiden tukeminen (ympäristötavoite).*

Ohjelman määrälliset tavoitteet ja vaikuttavuusindikaattorit (*impact indicators*) olivat seuraavat (ks. Keränen et al. 2004: 27):

<sup>24</sup> Tässä luvussa *kursiivilla* kirjoitetut tekstit ovat suoria lainauksia viitteissä mainituista arviointiraporteista. Olen vastannut kaikkien näiden arviointien suunnittelusta sekä johtanut niiden toteutuksen.

1. *Väkiluku: Tavoitteena on, että syrjäisten ja ydinmaaseudun väkiluvun aleneminen hidastuu.*
2. *Sukupuolten jakauma: Syrjäisen ja ydinmaaseudun väestön sukupuolirakenne tasapainottuu vastaamaan koko maan keskiarvoa.*
3. *Väestön ikäjakauma: Syrjäisen ja ydinmaaseudun väestön ikärakenne ei heikenny nykyisestäään.*
4. *Työllisyys: Syrjäisen ja ydinmaaseudun työllisyys paranee suhteellisesti samaa vauhtia kuin työllisyys koko maassa. Ohjelmalla vaikutetaan 10 000 uuden työpaikan syntymiseen.*
5. *Ympäristö: Ympäristöön vaikuttavien hankkeiden määrä on 20 % rahoitettujen hankkeiden kokonaisuudesta.*

## Arvioinnin tavoitteet ja arviointikysymykset

Arvioinnin suunnittelun ytimen muodostavat aina arvioinnin konteksti, tavoitteet ja arviointikysymykset. Tässä arvioinnissa tavoitteena oli päästä myös aitoon dialogiin arviointisijoiden ja ohjelman keskeisten toteuttajien välillä arviointikysymysten kautta, jotka on esitetty tämän luvun lopussa. Arvioinnin käytännön toteutus rakennettiin siis ennen kaikkea vuorovaikutteiseksi prosessiksi, joka poikkesi monista aiemmista arvioinneistamme. Erityisesti tiedonkeruusta pyrittiin tekemään oppimisprosessi siten, että ohjelman hallinnoijat ja jopa hankkeet saisivat myös välitöntä hyötyä (palautetta arviointisijoiden näkemyksistä) jo arvioinnin tiedonkeruuvaiheessa. Tämän onnistumisesta on todisteena se, että arvioinnin suosituksia vietiin käytäntöön jo väliraportointivaiheessa. Arviointiprosessi ja viestintä rakennettiin tukemaan myös varsinaisen loppuraportin syntymistä. Käytännössä tämän arviointistrategian onnistumista ja merkitystä kuvaa hyvin jälkiarviointiraportin liite 5: *Välisarvioinnin suositusten toimeenpano*, jossa kaikille 32 suositukselle on määritelty käytännön toimenpiteet ja vastuutahot (Pönnikas *et al.* 2008: 177–181).

**Arviointikysymyksiä** kuvattiin raportissa seuraavasti (Keränen *et al.* 2004: 27): *Arvioinnin peruslogiikka ja raportin rakenne muodostuu erityiskysymyksistä, jotka on niputettu muutamaksi suhteellisen itsenäiseksi kokonaisuudeksi. Tätä työtä on tuettu toimintalinjoittaisella tiedon tuottamisella siten, että tiedot ovat olleet kaikkien erityiskysymyksiä tarkastelevien tahojen käytössä. Lisäksi on tehty toimintalinjojen sisällä erillisselvityksiä niiltä osin, kun tulosindikaattoreita ei ole saatu suoraan seurantarokisteristä. Lopuksi on arvioitu kaiken syntyvän näkemyksen pohjalta koko ohjelman tavoitteita ja niiden saavuttamismahdollisuuksia ohjelman loppukaudella (2004–2006)...*

Arvioinnin peruslogiikka siis jäsenyi erityiskysymyksille ja niitä täydentäville toimintalinja-, indikaattori-, erityisselvitys- ja läpäisyperiaatetarkasteluille (ks. taulukko 8). Raportin **erityiskysymykset** koottiin ryhmittäin taulukossa esitettyyn järjestykseen, jota noudatettiin myös raportoinnissa. Raportissa (Keränen *et al.* 2004) on systemaattisesti ensin kuvattu arviointikysymysryhmän **taustaa**, esitetty **arviointikysymys** ja siihen kytkeytyvä **tavoite**, keskeinen arvioinnin **tuotos ja tutkimusmetodi**, tehdyt **analyysit ja johtopäätökset sekä suositukset**. Tällä systematiikalla käytiin läpi kaikki taulukon 7 arviointikohdat.

Taulukko 7. ALMA:n arvioinnin rakenne ja arviointikysymykset (Keränen *et al.* 2004: 28).

Arvioinnin sisällölliset kokonaisuudet	Erityiskysymykset	Toimintalinjat	Erilliselvitykset	Kokonaisohjelma	Läpäisyperiaatteet
Ohjelma ja sen kyt-	1	TL1			Läpäisyperiaatteet strategiana
kennät alueeseen,	2	TL2			
toimintaympäris-	3	TL3			
töihin ja muihin	4				
ohjelmiin	5				
	10				
Seurantajärjestelmä	6			Indikaattorit	
Tulokset, vaikutuk-	7	TL1	1. Maatilojen		Osaaminen
set ja tehokkuus	8	TL2	kannattavuus		Yrittäjyys
	9	TL3	2. Metsävarojen		Markkinalähtöisyys
			kestävän käytön		Ympäristö
			edistäminen		Tasa-arvo
			3. Puutuoteala		
			4. Uudet asuk-		
			kaat		
Prosessi / toiminta-	11				Yhteistyö ja yhteis-
muodot					työkulttuuri

Arviointi toteutettiin siten, että se jaettiin arviointivaiheessa sisällöllisiin ja loogisesti eteneviin kokonaisuuksiin. Rakenteessa otettiin huomiin arvioinnissa käytetty teoreettinen viitekehys, jota käsitellään myöhemmin tässä luvussa.

**Ensimmäiseen** sisällölliseen osioon koottiin keskeisiä strategisia ohjelmaston kysymyksiä, keskeiset tulokset ohjelman strategiasta sekä sen kytkenästä alueeseen, toimintaympäristöihin ja muihin ohjelmiin. Raportissa käsitellyt arviointikysymykset olivat seuraavat (järjestysnumerot viittaavat alkuperäiseen kysymysten järjestykseen MMM:n tarjouspyynnössä):

1. Vastaako ohjelman toteutus valittua strategiaa?
2. Miten ohjelman tavoitteet on huomioitu ohjelman toteutuksessa?
3. Vastaako alueellinen toteutus kunkin alueen omaa kehitysohjelmaa ja onko toteutus linjassa koko ohjelman kanssa? Tarvitaanko ohjelmaan alueiden tarpeista lähteviä muutoksia?
4. Onko toimintaympäristössä tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka antavat aiheita ohjelman toteutuksen muuttamiseen eli ovatko ohjelman tavoitteet edelleen järkeviä suhteessa tarpeisiin?
5. Onko EU:n politiikassa tapahtunut muutoksia, jotka antavat aiheita ohjelman toteutuksen muuttamiseen?
10. Miten ohjelma niveltyy muihin ohjelma-alueella toteutettaviin horisontaalisiin tai alueellisiin kehittämisohjelmiin?



**Toinen** osio keskittyi seurantajärjestelmään, ja siihen kuului vain yksi arviointikysymys:

6. Onko seurantajärjestelmä toiminut tehokkaasti ja luotettavasti?

**Kolmannessa** osiossa käsiteltiin ohjelman toimeenpanoa ja sen menetelmiä. Arviointikysymys oli seuraava:

11. Miten toimintaryhmät, teemaohjelmat ja ylimaakunnalliset hankkeet soveltuvat toimintamuotoina ohjelman toteuttamiseen?

**Neljännessä** osiossa tarkasteltiin tehokkuutta, ohjelman tuloksia ja vaikutuksia. Keskeiset arviointikysymykset olivat seuraavat:

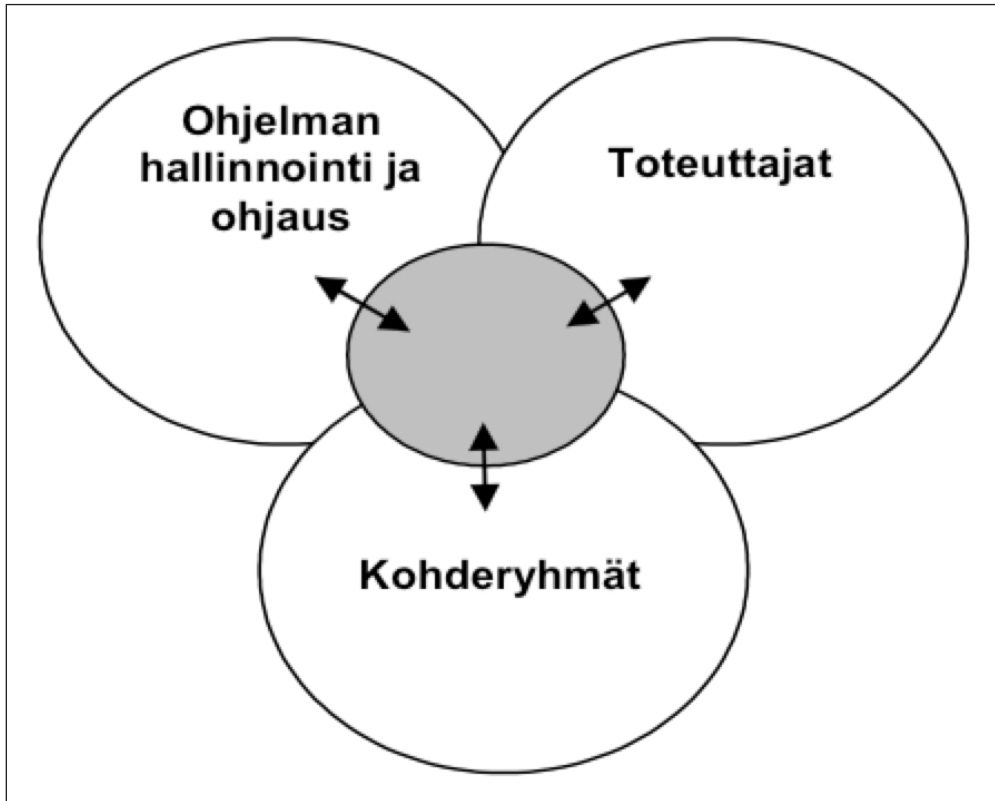
7. Onko ohjelman toteutus ollut tehokasta, onko käytetyillä panoksilla saavutettu riittäviä tuotoksia?
8. Ohjelman tuloksellisuus ja vaikuttavuus?

**Viidennessä** osiossa käytiin läpi koko ohjelman onnistumista suhteessa kokonaisohjelman tavoitteenasetteluun. Viimeisessä sisältöosassa käsiteltiin läpäisyperiaatteet, mm. arviointikysymys 9: kestävä kehitys. (Lisäksi tehtiin erillinen Komission indikaattoritarastelu<sup>25</sup>, johon ei tässä yhteydessä palata.)

## Arvioinnin teoreettinen viitekehys ja tarkastelunäkökulmat

Formatiivisesti painotetun väliarvioinnin taustateorianäkökulmista käytettiin loogista viitekehystä ja projektisyklinä (konstruktivistisella ja pluralistisella otteella), joiden kautta arvioinnin kokonaisuutta ja arviointikysymyksiä käsiteltiin. Työ toteutettiin läheisessä vuorovaikutuksessa Maa- ja metsätalousministeriön asettaman laajan seurantaryhmän ja suppean ohjausryhmän sekä arvioitavien kohderyhmien kanssa: vuorovaikutukseen, dialogiin ja kommunikatiivisuuteen kiinnitettiin erityistä huomiota kaikissa arviointivaiheissa. Viitekehystä ja tarkastelunäkökulmaa kuvattiin arviointiraportissa (Keränen *et al.* 2004: 29) seuraavasti (kuva 20): *Arvioinnin laaja viitekehys jakautuu kärkeästä seuraaviin näkökulmiin: ohjelman ohjaus, toteutus ja hyöty. Arvioinnin painopiste on selkeästi ohjauksessa, toteuttajissa ja toteutuksessa, koska arviointi on väliarviointivaiheessa. Varsinainen tulosten ja vaikutusten arvioinnin aika tulee vasta ohjelman päättyttyä, vaikka myös ohjelman tuloksellisia ja vaikutuksellisia mekanismeja tarkasteltiin. Väliarvioinnissa arvioitiin Alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman (ALMA) toteut-*

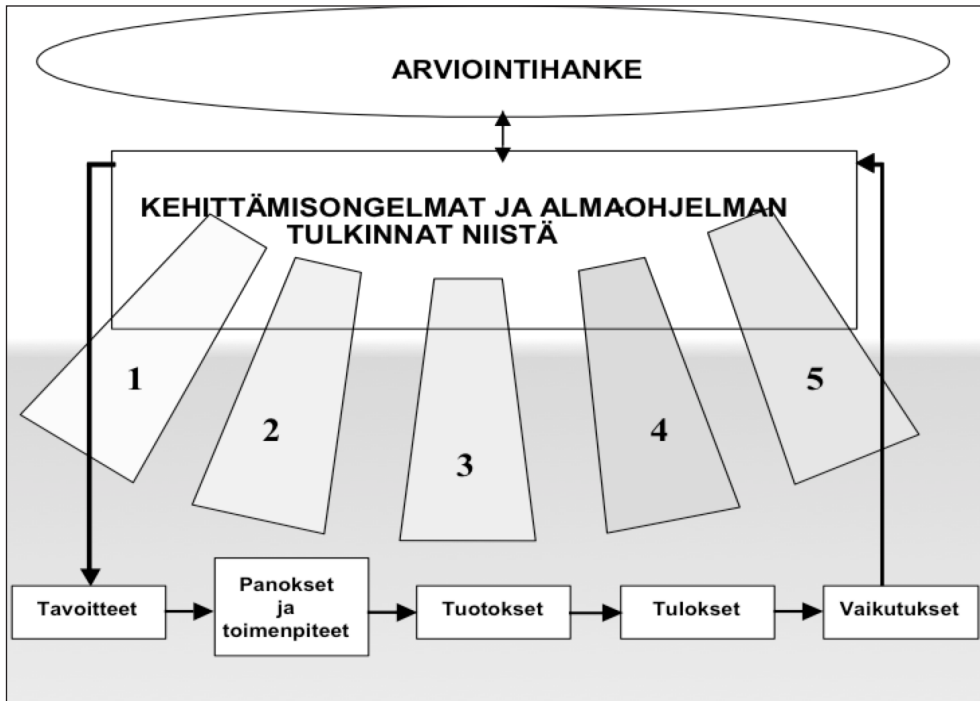
<sup>25</sup> Kansainvälisen vertailun mahdollistamiseksi vastattiin lisäksi Komission vaatimiin indikaattoreihin (ks. Directorate General for Agriculture 2002) erillisellä raportilla – lähinnä arvioinnin kokonaisnäkökulman ja indikaattoreiden pohjalta.



Kuva 20. Arvioinnin ulottuvuudet ALMA:n arvioinnissa (Keränen *et al.* 2004: 29).

*tuksen onnistumista sekä määrällisten että laadullisten aineistojen (indikaattoreiden) avulla ohjelman alkamisvaiheesta vuoden 2003 syyskuuhun saakka. Arviointi kattoi koko ohjelma-alueen.*

Erityisesti ohjelman tehokkuutta, tuloksellisuutta ja alustavaa vaikuttavuutta arviointiin sovelletulla loogisen viitekehyksen mallilla, jossa huomiota kiinnitettiin loogisiin yhteyksiin ja niiden mahdollisiin heikkouksiin panosten, tuotosten, tulosten ja (alue)vaikutusten välillä. Selvityksessä hyödynnettiin indikaattorijärjestelmää, jota pyrittiin myös kehittämään uusilla tuotoksista ”johdetuilla” indikaattoreilla. Loogisen viitekehyksen käyttöä arvioinnissa esiteltiin raportissa (Keränen *et al.* 2004: 113) seuraavasti: *Arviointi tehtiin hankkeilta ja seurantajärjestelmästä kerätyn tiedon pohjalta siten, että arvioinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota tulosten syntymekanismiin ja mahdollisiin vaikutusketjuihin pitkällä aikavälillä. Erityisesti arviointikysymysten (7 ja 8) arviointi tehtiin loogisen viitekehyksen ulottuvuuksien kautta (kuva 21). Arviointikysymyksiin vastattiin siten, että arvioinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota loogiseen ohjelmakokonaisuuteen pitkällä aikavälillä. Keskeisenä viitekehyksenä käytettiin seuraavaa vaikutusketjua (joista fokus on kysymyksissä 3-5):*



Kuva 21. Arvioinnin looginen viitekehys ja arvioinnin kohteet (numeroitu 1–5) (vrt. European Commission (Volume 1) 1999b; Keränen *et al.* 2004: 114).

1. *Tavoitteiden asettaminen suhteessa tarpeisiin: miten relevantteja ovat tavoitteet?*
2. *Panokset suhteessa tavoitteisiin: ovatko panostus ja strategia kohdallaan?*
3. *Tuotokset ja niiden syntyprosessi: onko toiminta tehokasta ja tavoitteiden suuntaista?*
4. *Tuotosten hyödyntäminen kohderyhmissä ja tulosten syntymekanismit: syntyykö aidosti hyödyntämiskelpoisia tuotoksia ja miten ne otetaan käyttöön (verkostossa ja sen toimijoissa)?*
5. *Tulosten muuttuminen pysyviksi alueelliseksi vaikutuksiksi: mitä pysyviä muutoksia alueelle jää?*

## Arviointiaineistot ja -menetelmät

Väliarvioinnissa arvioitiin ALMA:n toteutuksen onnistumista sekä määrällisten että laadullisten aineistojen (erilaisten indikaattoreiden) avulla ohjelman alkamisvaiheesta noin ohjelman toteutusjakson puoliväliin. Arviointi kattoi koko ohjelma-alueen (10 TE-keskusta) ja sen arviointikysymykset koskettivat alueittain edellä määriteltyjä teemoja. Keskeisenä tietolähteenä käytettiin Maa- ja metsätalousministeriön ylläpitämää ohjelman seurantajärjestelmää. Seurantajärjestelmästä saatiin tietoa hankkeiden määrästä, toiminnasta ja niiden tulosindikaattoreista. Lisäksi lähteinä käytettiin ohjelman väli- ja vuosiraportteja, erilaisia

TE-keskusten tausta-aineistoja sekä PTT:n, MTT:n ja Tilastokeskuksen sekä Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen, TIKE:n aineistoja.

Keskeisimmässä asemassa arvioinnissa olivat omat aineistot, joita hankittiin seuraavien aineistonhankintamenetelmin: osallistuva havainnointi, henkilöhaastattelut, ryhmähaastattelut (erityisesti TE-keskusten keskeisten sidosryhmien fokusryhmähaastattelut), seurantatulokset (ohjelma- ja aluetasolla), Tilastokeskuksen aineistot, erilaiset ohjelmaan liittyvät julkaisut ja julkaisemattomat raportit sekä tärkeimpänä lomakekyselyt. Www-pohjaiset kyselyt kohdistettiin eri osallisiin: ohjelmahallintoon, erilaisiin sidosryhmiin, yritys- ja **kehittämishankkeisiin** ja niiden kohderyhmiin. Tietoja kerättiin siis hyvin monilta eri tahoilta (ks. taulukko 8 ja 9). Arviointia varten pidettiin 10 fokusryhmähaastattelua (kaikkien TE-keskusten alueilla), joihin kuhunkin osallistui 7–10 haastateltavaa ohjelman toimeenpanon eri lohkoilta (lähinnä hallinnosta, toimintaryhmistä ja hankkeista). Lisäksi järjestettiin eksperttipaneelit arviointihankkeen ohjausryhmän työskentelyyn yhdistettyinä laajennettuina ”työpajoina” ja osallisten ”arviointitalojen” (arviointitiimin) sisäisinä paneeleina.

Taulukko 8. Arvioinnin eteneminen, menetelmät ja aineistot (Keränen *et al.* 2004: 30).

ETENEMINEN	MENETELMÄT	AINEISTOT
1. ARVIOINTITEHTÄVÄN MUOTOILU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Looginen viitekehys: ohjelman interventiotiologiikan ja arviointikysymysten kohdistamisen työkalu</li> <li>• PCM (projektisyklin hallinta): ohjelman etenemisen ja hallinnan työkalu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ohjelma-asiakirjat</li> <li>• Alueelliset ohjelmat, suunnitelmat ja työohjelmat</li> </ul>
2. HAVAINNOINTI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilastotarkastelu</li> <li>• Kyselyt: 10 kpl, ks. taulukko 10</li> <li>• Haastattelut (fokusryhmät): 10 maakuntaa/TE-keskusta</li> <li>• Case-tutkimukset (vertailuna ”isoon ALMA:an”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seuranta-aineistot</li> <li>• Erilaiset tilastoaineistot</li> <li>• Omat aineistot (ks. tarkempi erittely seuraavassa taulukossa 10)</li> </ul>
3. ANALYYSIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilastolliset analyysit: frekvenssit, ristiintaulukointi, erilaiset testit</li> <li>• GIS</li> <li>• Vertailuryhmät</li> <li>• Laadullinen tulkinta</li> <li>• Kustannus-hyöty-analyysit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-tavoiteohjelmien hankerekisteri FIMOS ja Tilastokeskuksen Suomen alue-bkt-aineistot ja muut sosioekonomiset tilastot</li> </ul>
4. JOHTOPÄÄTÖKSET	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eksperttipaneelit eri kokoonpanoissa: arviointiryhmä ja arvioinnin ohjausryhmä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osa- ja väliraportit sekä muu aineisto</li> </ul>

Taulukko 9. ALMA-arvioinnin yhteydessä kerätyt kyselyaineistot (Keränen *et al.* 2004: 30; ks. Ponnikas *et al.* 2008: 34).

Kysely	Kohderyhmä	Kyselyn ajankohta	Vastatut	Otoksen koko	Vastausprosentti (%)
Kysely hankevetäjille	Hankevetäjät	kesäkuu 2002	67	240	28
Kysely seurantar ryhmälle	ALMA-ohjelman seurantar ryhmän jäsenet	kesäkuu 2002	16	16/32	50
Kysely maaseutu- jaostoille	TE-keskusten maaseutu- jaostojen jäsenet	kesäkuu 2002	86	276	31
Teema- ja työohjelmat ALMA-ohjelman toteuttamisvälineinä	TE-keskusten maaseutu- jaostojen henkilöstölle, ALMA-teema/työohjelmien sekä koordinaatiohankkeiden toteuttajille ja ohjausryhmien jäsenille	marraskuu 2002	51	117	44
Teema/työohjelmat ALMA:n toteuttajana (ei teema-ohjelma-alueet)	Suunnattiin niiden TE-keskusten alueille, joissa hankkeen arvioitsijan saaman tiedon mukaan ei toimi ALMA-ohjelma-asiakirjassa kuvattuja teema- tai työohjelmia. Kyselyn kohteena oli TE-keskusten maaseutu- jaoston henkilöstöä sekä henkilöitä, jotka asemansa puolesta ovat vastuussa maaseudun kehityksestä alueella.	marraskuu 2002	13	23	57
Ylimaakunnalliset hankkeet ALMA:n toteuttajana	Ylimaakunnallisten hankkeiden toteuttajat sekä ylimaakunnallisista hankkeista päätöksiä tekevät henkilöt	marraskuu 2002	36	56	64
Toimintaryhmät ALMA:n toteuttajana	Maakunnan yhteistyöryhmien maaseutu- jaostojen jäsenet, TE-keskusten maaseutu- jaostojen henkilöstö sekä ALMA-toimintaryhmien hallitukset ja työntekijöille.	marraskuu 2002	54	102	53
Kysely yritys- hankkeille	Hankevetäjät	maaliskuu 2003	63	525	12
Kysely kohderyhmille	Kehittämishankkeiden kohderyhmät	kesäkuu 2003	46	104	44
<b>Kysely kehittämishankkeille</b>	<b>Hankevetäjät (tämän tutkimuksen kannalta keskeisin väliarviointiaineisto, jota on käytetty arviointia laajemmin tässä tutkimuksessa, liite 2)</b>	<b>maaliskuu 2003</b>	<b>285</b>	<b>837</b>	<b>34</b>
<b>Jälkiarviointikysely kehittämishankkeille</b>	<b>Hankevetäjät (tämän tutkimuksen kannalta keskeinen jälkiarviointiaineisto, joka on ollut käytössä alkuperäisenä aineistona tässä tutkimuksessa, liite 3). Lisäksi tässä työssä käytin aineistolähteenä ALMA:n jälkiarviointiraporttia (Ponnikas <i>et al.</i> 2008).</b>	<b>helmikuu 2008</b>	<b>466</b>	<b>1038</b>	<b>45</b>

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisin kehittämishankeaineisto kerättiin pääosin kahdella eri kyselyllä. Väliarviointivaiheessa vuoden 2003 keväällä ja jälkiarviointivaiheessa vuoden 2008 talvella toteutettiin arviointikysely ALMA-ohjelmasta rahoitetuille kehittämishankkeille (ks. liitteet 2 ja 3; taulukot 8 ja 9 (Keränen *et al.* 2004; Ponnikas *et al.* 2008)). Kehittämishankkeille tehtiin väliarviointivaiheessa kokonaisotos ja jälkiarviointivaiheessa ositettu satunnaisotos<sup>26</sup>.

## Arvioinnin toteutusperiaate ja toteutusprosessi

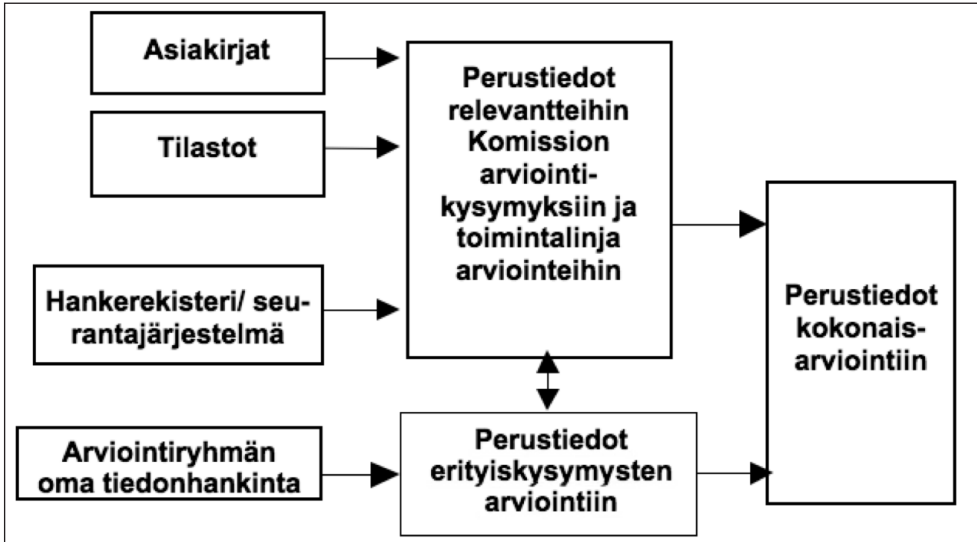
Arvioinnin käytännön toteutus rakennettiin *vuorovaikutteiseksi, oppivaksi prosessiksi* siten, että myös tiedonkeruusta tehtiin ohjelman toimeenpanijoiden (ohjelma- ja hankehallinnon) kanssa vastavuoroinen prosessi. Hankkeet ja hallinnoijat saivat osallistua keskusteluun sekä maaseutujaostoissa että fokusryhmissä ja saivat näin välitöntä hyötyä (palautetta ja parannusehdotuksia arvioitsijoilta) jo tiedonkeruuvaiheessa. Myös arvioinnin ohjaukseen liittyvä viestintä rakennettiin joustavaksi. Arvioitsijat raportoivat ensin työohjelmassa sovitulla tavalla arvioinnin ohjausryhmälle sekä seurantaryhmälle ja tarpeiden mukaan edelleen alueille (maakuntiin<sup>27</sup>). Tiedonkeruun toteutusperiaatteita kuvattiin raportissa (Keränen *et al.* 2004: 31) seuraavalla tavalla (ks. kuva 22):

1. *vaiheessa kerättiin tietoa hankerekistereistä ja seurantatiedoista, tilastoaineistoista ja www-kyselyinä hankkeilta. Näin saatu tieto analysoitiin välituloksiksi (havainnot, tulkinnat, alustavat johtopäätökset).*
2. *vaiheessa toteutettiin haastattelu- ja ryhmähaastattelukierrokset em. vaiheen antaman lähtökohtatiedon perusteella, jolloin alustavia tuloksia voitiin jo hyödyntää alueilla ("sparrauskierros").*
3. *vaiheessa esiteltiin (varsinaisten arviointiprosessien jälkeen) lopullisia tuloksia (havainnot, tulkinnat, johtopäätökset, suositukset, opetukset) alueilla (esim. semi-naarit, lehtiartikkelit, julkaisut ja verkkojulkaisut).*

Väliarvioinnin ydin ja arvioinnin peruslogiikka muodostui erityiskysymyksistä, jotka niputettiin muutamaksi teemallisesti yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tätä työtä tuettiin toimintalinjoittaisella tiedon tuottamisella siten, että tiedot olivat kaikkien erityiskysymyksiä tarkastelevien tahojen käytössä. Lisäksi tehtiin toimintalinjojen sisällä erillisselvityksiä niiltä osin kuin tulosindikaattoreita ei saatu suoraan seurantarekistereistä. Lopuksi arviointiin kaiken syntyneen tietämyksen pohjalta koko ohjelman tavoitteita ja niiden saavuttamismahdollisuuksia. Arviointiprosessi eteni (ks. kuva 23) kokonaisuudessa vaiheittain seuraavasti:

<sup>26</sup> Otos tehtiin niin, että se olisi mahdollisimman edustava eri TE-keskusten ja toimintalinjojen suhteen. Mukaan otettiin yhteensä 50 % kaikista joko loppuneista tai käynnissä olevista kehittämishankkeista.

<sup>27</sup> Arviointia tarkennettiin edelleen muutamilla alueilla erillisenä tilaustyönä tehdyillä alue-arvioinneilla (Häme ja Kaakkois-Suomi sekä Pirkanmaa), joissa olin myös mukana.



Kuva 22. Arviointiaineistojen keruu ja arvioinnin ydinkysymyksiin vastaaminen (Keränen *et al.* 2004: 31).

1. Arviointikonsortio sai toimeksiannon tarjouspyynnön pohjalta ja teki sopimuksen arvioinnin toteuttamisesta MMM:n kanssa.
2. Arviointityö käynnistyi arviointisuunnitelman tarkentamisella (ja EU:n arviointikriteerien täsmentämisellä). Työn edetessä arvioinnin työsuunnitelmia täsmennettiin vaiheittain. Ohjausryhmä vastasi työn ohjauksesta.
3. Aineiston keruu perustui ensi vaiheessa seuranta-aineistojen ja tilastoaineistojen sekä erilaisten ohjelmadokumenttien pohjalle.
4. Seuraavalla keruukierroksella hyödynnettiin edellisestä aineistosta saatuja tuloksia. Näin tieto kumuloitui ja arviointi ohjautui oleellisiin (relevantteihin) ja uutta informaatiota eniten tuottaviin kysymyksiin. Kyselyjä ja haastatteluja tehtiin eri kohderyhmille alueellisesti mahdollisimman kattavasti.
5. Kohderyhmiltä ja toteuttajatahoilta eri tavoin kerätty aineisto liitettiin osaksi kokonaisaineistoa ja jaettiin arviointikonsortion yhteiseen käyttöön.
6. Aineistojen systemaattinen käsittely ja johtopäätösten tekeminen keskitettiin arvioinnin kannalta relevantteihin kysymyksiin. Arviointiryhmä tuotti johtopäätökset yhteisenä näkemyksenä.
7. Tuotettiin tekninen raportti keskeisistä aineistoon perustuvista tuloksista, jotka vaikuttivat aineistojen keruuseen seuraavassa vaiheessa ja olivat perusta johtopäätösten ja suositusten muodostamiselle.
8. Tuotettiin arviointiraportti suosituksineen (joka voi vaikuttaa myös työohjelman jatkosuunnitteluun). Suositusten laadinnassa hyödynnettiin ohjausryhmän asiantuntemusta.





Tämän luvun tarkoituksena oli kuvata arvioinnin suunnittelua, sen taustaa, viitekehystä ja arviointikysymyksiä siten, että seuraava tuloksia käsittelevä luku olisi helpommin luettavissa ja liitettävissä arviointiteoreettiseen viitekehykseen (luku 3) sekä strategisen suunnittelun teoriaan (luku 2). On huomattava, että arviointisuunnitelmaa täydennettiin ja pidettiin ajan tasalla työsuunnitelmalla, jota tässä esitetty teoreettinen viitekehys piti koossa koko arviointiprosessin ajan.

## **Väliarviointitulosten tulkinta ja vertailu jälkiarviointiin sekä laadullinen arviointiprosessi**

Tätä tutkimusta varten tarkastelin johtamani ALMA:n väliarvioinnin tuloksia ja tulkintoja suhteessa tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluun. Vertasin niitä myös jälkiarvioinnin tuloksiin (ks. Ponnikas *et al.* 2008), joita käytin tässä aineistolähteinä. Lisäksi syvensin molempien arviointien aiemmin tehtyjä tulkintoja **kehittämishankekyselyaineistojen**<sup>28</sup> perusteella, sekä tilastollisilla että laadullisilla menetelmillä. Aiemmat väliarvioinnin laadulliset tulkinnat tehtiin kyselyaineistoihin ja fokusryhmähaastatteluihin perustuen (näitä arviointiryhmän analyyseja luonnehtisin *fenomenologis-hermeneuttisiksi*). Tässä tutkimuksessa käytin sekä tilastollisia testejä että laadullisena menetelmänä lähinnä *hermeneuttista fenomenografista analyysia*<sup>29</sup> aiempaa systemaattisemmin. Hanketason väli- ja jälkiarvioinnin kyselyaineistot sisälsivät runsaasti laadullisesti tulkittavissa olevaa aineistoa, jonka avulla oli mahdollista syventää väliarvioinnin tulkintoja. Tällä tavalla pääsin myös ikään kuin metaevaluoimaan väliarviointia.

Laadulliset aineistot perustuivat väliarvioinnin hankekyselyyn (ks. liite 2, kysymys 24), jossa pyydettiin avointa, vapaamuotoista palautetta hanketoiminnan kehittämiseksi. Erilaisia parannusehdotuksia esitti 64 % vastaajista. Myös jälkiarviointikyselyssä esitti 63 % vastaajista parannusehdotuksia hanketoimintaan (ks. liite 3, kysymys 27). Lisäksi jälkiarviointikyselyssä antoi 80 % palautetta hankkeen tuloksellisuutta tukeneista onnistumisista ja käytännöistä (ks. liite 3, kysymys 9). Hankkeen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta rajoittaneista ongelmista (liite 3, kysymys 10) palautetta antoi noin 70 % vastaajista. Näiden kysymysten vapaamuotoisiin palautteisiin perustui varsinaisten arviointien jälkeen tekemäni laadullinen analyysi.

Rakensin laadullisen lisäanalyysin siten, että pyrin operationalisoimaan ja mallintamaan sekä tulkitsemaan tässä luvussa esittämäni arvioinnin teoreettista viitekehystä mahdollisimman vapaasti, käyttäen aiemmin tehtyä arviointia ”esiymmärryksenä” tutkittavasta ilmiöstä. Näin hanketason aineistoista muodostui aivan uusi oma osa empiriaa. Tämän

<sup>28</sup> Sain jälkiarviointiraportin lisäksi käyttööni alkuperäisen kehittämishanketason jälkiarviointikyselyaineiston, jota vertasin väliarvioinnin vastaavaan.

<sup>29</sup> *Hermeneuttinen fenomenografia* on laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmä, jossa tarkastelun kohteena ovat ihmisten erilaiset tavat kokea jokin asia ja erityisesti erilaiset käsitykset (kokemuksen ja ajattelun avulla muodostettu kuva, konstruktio, jolla rakennetaan uutta) jostain asiasta (ks. Järvinen & Järvinen 2004). Tässä tutkimuksessa menetelmää on sovellettu siten, että ihmisillä on pyydetty arvottamaan (tietyn asteikon avulla) heille esitettjä väittämiä tietyistä teemoista tai pyydetty arvioimaan avoimesti tiettyjä teemoja (Järvinen & Järvinen 2000). Pysin tulkitsemaan erityisesti vastaajien käsityksiä asioista.

perusteella tulkitsin uudelleen koko ALMA-ohjelman arviointia ja arvioin, tuoko tämän tutkimuksen kysymyksenasettelu, arviointivaiheessa syntyneeseen ”esiymmärrykseen” verrattuna, uudentyyppisiä näkökulmia hankesuunnitteluun.

Avoimia vastauksia (niiden kieltä) tulkitsin tässä tutkimuksessa lähinnä totuuden paljastamisen välineenä, etsien niistä erilaisia käsityksiä asioiden tilasta, vaikka koinkin vaikeaksi tulkita henkilökohtaisten ”aitojen” *kokemusten* ja ”ulkoa” tulevien *käsitysten* välistä eroa vastauksissa. Hankekyselyjen avovastauksia käsittelemään kuin teemahaastatteluaineistona, josta pyrin tunnistamaan tiettyjä ohjelmateoriaa ja strategista suunnittelua lähellä olevia teoreettisia käsitteitä ja teemoja. Käytännössä koodasin<sup>30</sup> aineiston vapaamuotoisesti tutkimuksen peruskäsitteistä (ks. luku 1.4) nousevilla koodeilla, joita löytyi aluksi 34 kappaletta (ks. kuva 24). Tällä tavalla uudelleen järjestelyä aineistoa lähden edelleen luokittelemaan pelkistettyihin teemoihin ja ydinkategorioiden, joita muodostui seitsemän kappaletta. Näitä tutkin ja tulkitsin tarkemmin ja käytin tukena sekä loogista viitekehystä että toimintajärjestelmän käsitteitä (mallia). Samalla lisäsin niihin omia huomioita (memoja) ja linkityksiä sekä kytkentöjä yleiseen suunnittelumalliin, strategisen suunnittelun teorioihin ja ohjelmaan sekä hankesuunnitteluun. Kategorisoinnilla pyrin konstruoimaan yleisimpiä ja toisaalta toisistaan erottuvia vastaustyyppisiä, jotka kuvasivat käsityksiä aluekehittämissuunnitelman eri ulottuvuuksista.

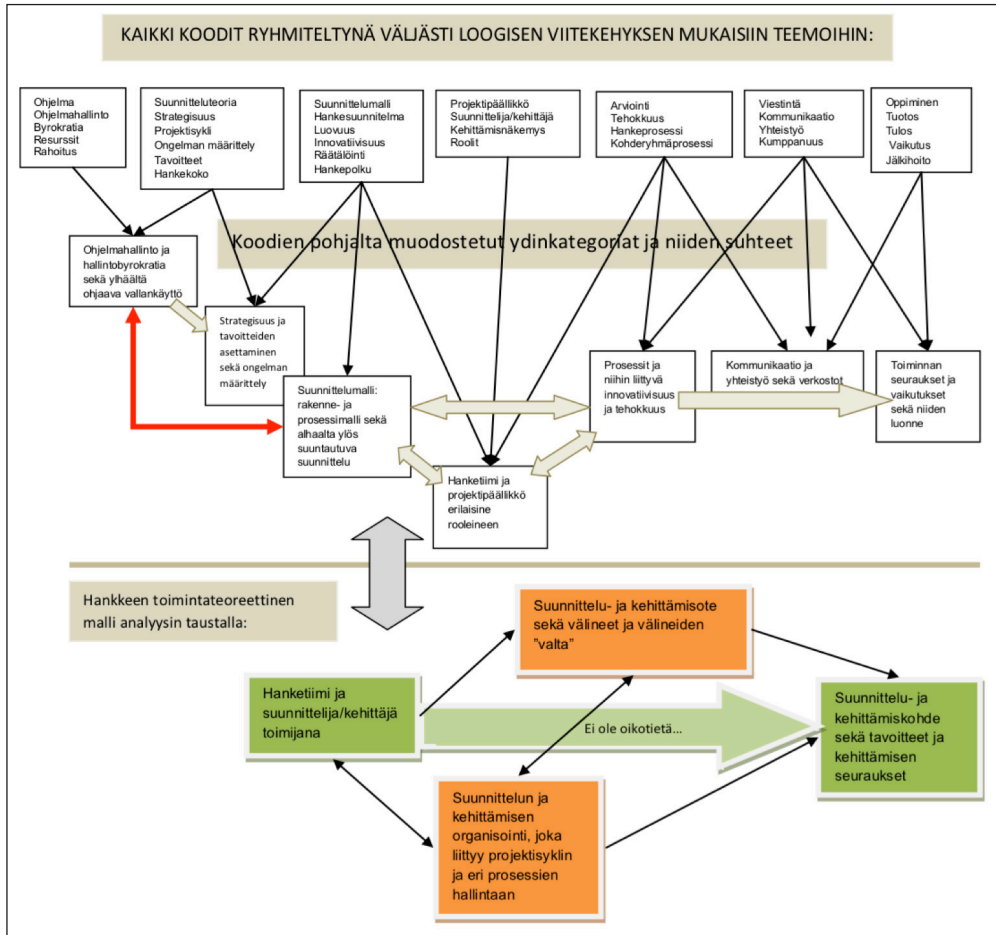
Seuraavassa vaiheessa poimin ja kirjoitin auki koodeja siinä järjestyksessä, jossa tulkitsin olevan eniten ja monipuolisimmin lainauksia aineistosta. Aineiston analyysi eteni myöhemmin koodien välisten suhteiden kautta laajempiin kategorioiden, jotka liitin osaksi tämän tutkimuksen tutkimusongelmia ja tavoitteita. Näin jälkikäteen analysoitu ja tulkittu laadullinen aineisto täydentää ja syventää arviointivaiheen tulkintoja sekä ”keskustelee” uudelleen (uudella tavalla) aiempien arviointitulosten kanssa.

Hanketason aineisto kuvaa hyvin hankesuunnittelun ja kehittämisen sekä niihin liittyvän hallinnon toimintaympäristöä. Kehittämissuunnittelun vastanneiden henkilöiden roolit hankkeissa olivat seuraavat: hankevetäjiä oli noin 80 %, hankkeen työntekijöitä tai muita vastuuhenkilöitä noin 10 % ja loput 10 % ohjausryhmänjäseniä tai muita hankkeeseen osallistuneita. Hankevastaukset siis edustavat lähinnä projektipäälliköiden *kokemuksia* ja *käsityksiä* hankkeiden toimintaympäristöstä – ohjelmahallinnon ja kohderyhmien välissä.

Lopulta laadullisen aineiston ydinkategoriat rakentuivat luontevimmin toiminnan teorian ja toimintajärjestelmän viitekehukseen (ks. kehittävän työntutkimuksen käsitteet luvussa 1). Synteesivaiheessa tarkastelin ydinkategorioiden kautta hanketta lähinnä toimintajärjestelmänä, joka voidaan jäsentää tekijän, välineiden ja kohteen sekä toiminnan organisoimisen välisten suhteiden tutkimisen kautta. Näin syntyi rakennelma hankkeesta, joka sisältää

1. suunnittelijan/arvioijan/kehittäjän/hallinnoijan roolit (muodostavat tiimin, jossa strateginen hankesuunnittelu ja kehittämistyö tehdään)

<sup>30</sup> Apuna aineiston hallinnassa ja analyysissä käytin NVivo9 -ohjelmaa.



Kuva 24. Laadullisen aineiston koodit ja ydinkategoriat sekä niiden suhde toimintateorian käsitteisiin hankeaineiston käsittelyssä.

2. kehittämisotteen ja välineet, jotka määräytyvät ohjelmasta ja hanketiimin suunnitteluotteista sekä osaamisesta (suunnitteluvälineet ja -mallit sekä suunnittelu-prosessien hallinta ja vallankäyttörakenteet)
3. kehittämisen kohteen, joka liittyy ongelman ratkaisuun ja tavoitteiden asettamiseen ja hankkeen toimintastrategiaan sekä tuloksiin kohderyhmässä ja -alueella (toiminnan kohde)
4. kehittämisen organisoinnin, joka liittyy projektisyklin ja eri prosessien hallintaan sekä yhteistyöhön ja strategisten verkostojen hallintaan (toiminnan organisointi/yhteistyö).

Edellä esitetyn pohjalta syntyneitä laadullisen synteessin tuloksia olen liittänyt osaksi aiempia arviointituloksia ja aineiston määrällistä tulkintaa. Tulosten analysointi etenee jatkossa ALMA:n väliarviointikysymysten ja loogisen viitekehyksen mallin pohjalta.

## **Vertailu Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman arviointituloksiin ja yksittäisiin hankearviointeihin**

ALMA-ohjelman väliarviointituloksia on mahdollista verrata jälkiarvioinnin lisäksi myös erityyppisen ohjelman arviointiin. Vertailtavaksi empiriatapaukseksi valitsin yhden organisaation toteuttaman alueellisen strategian: Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman (ks. Oulun kaupunki 2001; 2002) ja sen väliarvioinnin. Suunnittelin ja johdin arvioinnin (menetelmällisesti ALMA:n arvioinnin tapaan loogisen viitekehyksen pohjalta) talvella 2003 <sup>31</sup>(ks. Ponnikas & Keränen 2003). Tässä yhteydessä haluan vertailla yhden vahvan hanketalon, Oulun kaupungin, otetta hanketoiminnan hallintaan ja sen suunnitteluun. Seikat, jotka haluan nostaa esiin, liittyvät vahvan hanketalon strategiseen otteeseen ohjelma- ja hanketoiminnassa, ohjelmasyklin etenemisen hallintaan sekä yksittäisen hankkeen asemaan ohjelmakokonaisuudessa.

Väliarvioinnissa evaluoitiin yhteensä 59 Oulun kaupungin tavoite 2 -hanketta. Lisäksi tarkempaan arviointiin valittiin kuusi case-hanketta <sup>32</sup>, joista Octopus – Mobiilipalveluiden innovointi-, kehitys- ja testausympäristö on esimerkkinä mukana tässä tarkastelussa.

Lisäksi vertailen hanketasolla kansainvälistä verkostoyhteistyötä Barents Specialists -hankkeen arviointitapauksen kautta. Johtamani kansainvälisen verkostohankkeen arviointi toteutettiin myös vuonna 2003<sup>33</sup>. Hankkeen tavoitteena oli kehittää hankkeeseen kuuluvissa koulutusorganisaatioissa pysyvää venäjäosaamista, jota tuettiin käynnistämällä Barents-osaamiseen pureutuva monitieteinen tutkimusverkosto. Barents Specialists -hanke (Interreg IIIA) pyrki kehittämään erityisesti Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun, Ro-

<sup>31</sup> Oulun yliopiston Kajaanin kehittämiskeskus teki arvioinnin Oulun kaupungin tarjouskilpailun perusteella tehdystä tilauksesta talvella 2003. Sen käytännön toteuttamisesta vastasi lisäksi erikoistutkija Jouni Ponnikas. Lisäksi arviointiin osallistuivat (lähinnä teknisinä avustajina) tutkijat Heikki Keränen ja Sirpa Korhonen, suunnittelija Kai Hyttinen sekä toimistos sihteeri Sari Pöllänen. Työtä ohjasi Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin ohjausryhmä, johon kuuluivat arvioinnin kirjoittajien lisäksi Oulun kaupungin elinkeinojohtaja Mikko Karvo, kehityspäällikkö Aarne Kultalahti sekä EU-koordinaattorit Outi Niemi, Sari Hyvärinen ja Sari Matinheikki.

<sup>32</sup> Case-hankkeet: 1. Sociopolis – Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 2. Octopus – Mobiilipalveluiden innovointi-, kehitys- ja testausympäristö, 3. Kasvatusyhteistyöhanke, 4. Oulujoki-strategia ja siihen liittyen Merikosken kalatie -hanke, 5. POEM – Pohjoinen elokuva- ja mediakeskus, 6. NEPPI – Nuorisotiedotus- ja neuvontapalvelujen kehittäminen etäpisteiden ja internetin avulla Oulun alueella.

<sup>33</sup> Oulun yliopiston Kajaanin kehittämiskeskus teki arvioinnin Oulun kaupungin tarjouskilpailun perusteella tehdystä tilauksesta keväällä ja kesällä 2003. Vastasin väliarvioinnin suunnittelusta ja ohjauksesta. Myös toteuttamisessa olin keskeisesti mukana yhdessä vastaavana tutkijana toimineen Susanna Nevalaisen kanssa. Väliarviointiin osallistuivat myös tutkijat Andra Aldea-Partanen (kansainväliset osiot), Sirpa Korhonen sekä Heikki Keränen (tekninen apu) (ks. Nevalainen *et al.* 2003). Myöhemmin arvioinnin pohjalta tehtiin myös abstrakti ja ”paperi” syksyn 2003 ERSAn, jossa pohdittiin projektisyklin ja loogisen viitekehyksen käyttöä arvioinnissa (ks. myös Aldea-Partanen *et al.* 2003).

vaniemen ammattikorkeakoulun ja Lapin yliopiston venäjäosaamista. Hanke yhdisti 15 koulutusorganisaatiota neljästä Barentsin alueen maasta: Suomesta, Ruotsista, Norjasta ja Venäjältä.

## 4.2 Tavoitteiden asettaminen suhteessa tarpeisiin

Tavoitteiden asettaminen on keskeinen osa strategista suunnittelua sekä ohjelma- että hanketasolla. Arviointinäkökulmasta tavoitteiden asettaminen liittyy ennen kaikkea interventioiden relevanssin tarkasteluun.

### Ohjelman strateginen relevanssi hankesuunnittelun kannalta

ALMA-ohjelman strategista osuvuutta ja relevanssia arvioitiin ohjelman toteutuksen strategisuuden ja tavoitteellisuuden kautta ohjelma-, alue- ja hanketasoilla. Lisäksi arvioitiin ohjelman alueellista toteutusta silloisessa sosioekonomisessa ja poliittisessa tilanteessa sekä yhteistyön sujuvuutta alueilla (maakunnissa) eri ohjelmien välillä. Tämä on siis kokonaisuutena teema, joka vaikuttaa strategisella tasolla hankesuunnittelua ja sen tavoitteenasettelua ohjaavasti sekä liittyy strategisen suunnittelun teemaan koko ohjelmallisessa aluekehittämistyössä.

### Ohjelman toteutuksen strateginen ohjaus ja hankkeiden ohjelmakytkeä

Ohjelman ratkaiseminen lähtee kehittämisongelmien tunnistamisesta, jota voidaan lähestyä ohjelman määrittelyjen kautta tai kentällä havaittujen ja koettujen ongelmien kautta.

Ohjelman strategista ohjausta voidaan suoraan tulkita ALMA:n väliarvioinnin seuraavan kysymyksen kautta<sup>34</sup> (Keränen *et al.* 2004: 34–45):

- *Vastaako ohjelman toteutus valittua strategiaa?*

<sup>34</sup> Arviointikysymys selvitettiin seuraavasti (huom. loigikka, joka rakennettiin arviointisuunnitelmaan):

**Tavoite:** Arvioinnin tavoitteena oli selvittää kehittämisohjelman toteutuksen johdonmukaisuus suhteessa valittuun strategiaan, jota noudattamalla ohjelman tavoitteet oli tarkoitus saavuttaa. Tämä tapahtui selvittämällä kuinka edellä (taustassa) esitetyt kolme läpäisyperiaatteella toimivaa strategista tekijää (yhteistyö ja yhteistyökulttuurin vahvistaminen, kuluttajan arvostukset ja ympäristöstä huolehtiminen sekä yrittäjyyden ja osaamisen vahvistaminen) oli huomioitu hankkeiden toteutuksen yhteydessä.

**Tuotoksena** syntyi analyysi ohjelman toteutuksesta suhteessa läpäisyperiaatteella huomioitaviin strategiaan tekijöihin.

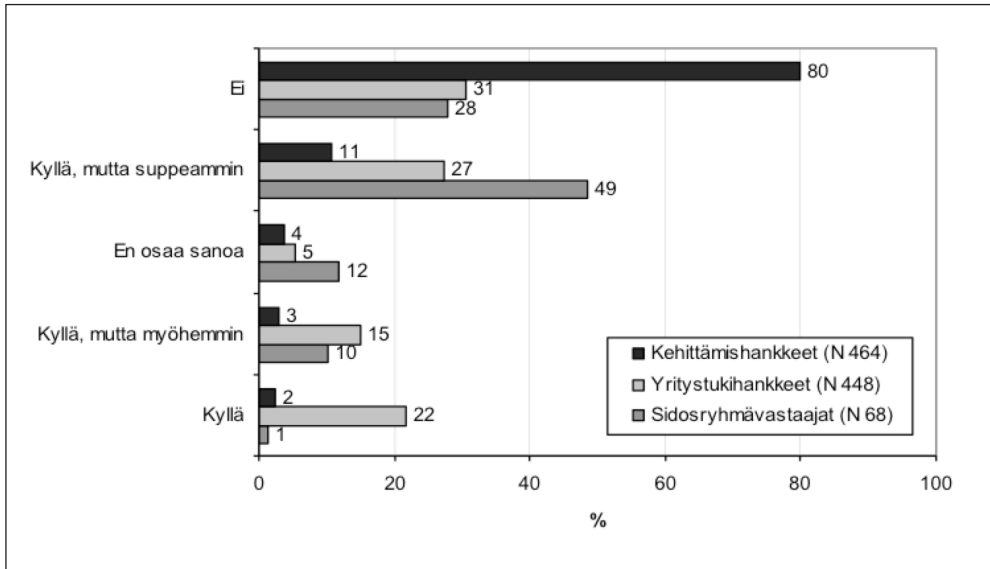
**Metodi:** Kysymyksen avulla selvitettiin TE-keskusten alueilla toteutettujen hankkeiden yhteensopivuutta ja johdonmukaisuutta Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman ja TE-keskusten alueilla laadittujen suunnitelmien strategioiden kanssa. Hankkeita analysoitiin hankesuunnitelmien, seurantatietojen sekä kyselyiden pohjalta. Yhteensopivuutta ja johdonmukaisuutta selvitettäessä käytettiin matriisipohjaista tarkastelua, jossa ristiintaulukoitiin ja vertailtiin ohjelman ja hankkeiden tavoitteiden sekä keinojen yhteensopivuutta. Tilastoanalyysistä tehtiin SPSS-ohjelmalla (lähinnä suorat jakaumat, ristiintaulukointi, korrelaatiot ja riippuvuustestit) ja laadullisten vastausten analyysissä (kehittämishankkeiden kyselyt) hyödynnettiin NVivo 9-laadullisten aineistojen hallintaohjelmistoa. (Ks. väliarviointitulosten vertailu jälkiarviointiin sekä laadullinen arviointiprosessi edellisessä luvussa 4.1.)

Ensimmäisenä väliarvioinnin johtopäätöksenä (Keränen *et al.* 2004: 36) todettiin, että *valtakunnan ALMA:n toiminnan strategian mukaiset lähtökohdat ja edellytykset ovat varsin hyvät. Ohjelma huomioi kohtuullisen hyvin alueiden erilaiset tarpeet ja kehittämislähtökohdat. Ja lopulta päädyttiin suosittelemaan seuraavaa: ...Verrattain hyvistä lähtökohdista huolimatta alueilla on kiinnitettävä erityistä huomiota ALMA:n koordinoituihin muun alueellisen kehittämistoiminnan kanssa.*

Tulkinnan taustalta heijastuu toisaalta ohjelman strategioiden laajuus ja kaiken kattavuus sekä toisaalta huoli yhden ministeriön alaisen ohjelman kapea-alaisuudesta. Tällä seikalla on kuitenkin suhteellisen vähäinen merkitys yksittäisen hankkeen suunnittelun kannalta, muuten kuin eri ohjelmien hankkeiden yhteistyön huomioon ottamisessa. Hankesuunnittelun kannalta tämä asettaa haasteita lähinnä sille organisaatiolle, joka suunnittelee ja toimii hankkeiden hakijana, ns. hanketalona. Yhteistyö ja yhteistyökulttuurin vahvistaminen oli ohjelman johtava strateginen toteutusperiaate, joka onnistui hyvin ohjelman sisällä (myös hanketasolla) mutta jäi ontumaan, koska ALMA jäi maaseudun kehittämisessä ”yksin”. Tältä osin yhteistyön kehittämiseen, erityisesti vahvana maaseutupoliittisena välineenä, jäi toivomisen varaa.

Toinen arviointikysymykseen liittyvä väliarvioinnin johtopäätös oli jo kiinteämmin yhteydessä hanketasolle ja erityisesti hanketason suunnitteluun (Keränen *et al.* 2004: 37–38): *...Ohjelma-asiakirjassa mainittu kaikkien strategioiden huomioiminen samanaikaisesti kaikissa kehittämissuunnitelman toimenpiteissä ei käytännössä ole realistista. Kuitenkin ALMA:n toimintalinjat, toimenpiteet ja käytännön banketoiminta tukevat pääosin ohjelman strategioita. Myös strategioiden laadinnassa on hyödynnetty ennakoit tietoa, mikä parantaa niiden osuvuutta ja työnjakoa muiden ohjelmien kanssa. Strategioiden suhteellisen väljä määrittely vaikeuttaa kuitenkin todellista strategian johdonmukaisuuden ja sen ohjausvaikutuksen määrittelyä. Käytännössä väliarvioinnissa tulkittiin, että tämä vaatii seuraavan suosituksen: Strategioiden sisältö tulee sekä ohjelma- että alaohjelmatasolla (TE-keskus/maakuunta) käsitteellistä riittävän selkeästi siten, että jo hankkeiden valinnassa (hankekriteerit) ja hanketason seurannassa voidaan arvioida niiden toteutumista.*

Hankkeiden näkökulmasta ohjelman strateginen ohjausvaikutus hankkeiden tavoitteisiin voidaan nähdä myös hankkeiden riippuvuutena ohjelmasta. Jälkiarvioinnin hankekyselyn (2008) mukaan hankkeet olivat suuresti riippuvaisia ohjelmasta; erityisesti kehittämishankkeet, joista 80 % olisi jäänyt kokonaan toteutumatta ilman ohjelman rahoitusta. Projekti-päällikön kommentti oli kuvaava: *”Koko työryhmämme oli sitä mieltä, että ilman EU-rahoitusta näin suurta hanketta olisi ollut mahdotonta toteuttaa.”* Riippuvuus oli vain kasvanut ohjelman edetessä, sillä väliarviointivaiheessa 73 % kehittämishankkeista ei olisi toteutunut ilman ohjelmaa (ks. seuraava kuva). Tätä voidaan tulkita niin, että kehittämishankkeiden riippuvuus ohjelmasta on lisääntynyt projektisyklin edetessä, ja sellaisten hankkeiden määrä, jotka olisi ilman ohjelmaakin toteutettu (yleensä suppeampana), on vastaavasti vähentynyt. Tämän voi olettaa johtuvan siitä, että ohjelman alkuvaiheessa suurimmat kehittämistarpeet tyydytetään, jopa ohjelmasta riippumatta, mutta myöhemmin ohjelmarahan joustava saatavuus ratkaisee kehittämishankkeen synnyn (ks. kuva 25). Mielestäni tätä ei voida tulkita vuodoksi siten, että ohjelman alkuvaiheessa toteutetaan ”turhia” kehittämishankkeita.



Kuva 25. Kehittämishanke-, yrityshanke- ja sidosryhmävastaajien mielipiteet hankkeen/ ohjelmatoiminnan toteutumisesta ilman ALMA-rahoitusta (Ponnikas *et al.* 2008: 84).

Yleistä kehittämistyötä ei juuri tehdä ilman ohjelmarahoitusta, joten projektisykli ohjelmahankkeineen on strategisesti erittäin tärkeä väline ja ohjelma voi suvereenisti ohjata kehittämistä. On loogista, että yrityshankkeet eivät ole läheskään niin riippuvaisia ohjelman rahoituksesta kuin kehittämishankkeet. Vain 31 % yrityshankkeista olisi jäänyt toteutumatta ja 27 % olisi toteutunut suppeampana sekä 22 % joka tapauksessa. Hanketyyppien välinen ero on siis huomattava. Ero kuitenkin selittyy yrityshankkeiden tukirahoitusosuuden suhteellisella pienuudella hanketta kohti ja sillä, että yrityshankkeiden intressit ohjelmaan rakentuvat eri logiikalla kuin toimintaympäristön yleisten kehittämishankkeiden. Suurella rahoitusriippuvuudella ohjelma sitoo kehittämishankkeet lähelle strategioitaan ja pakottaa ne omaan strategiseen relevanssiinsa, kun taas yrityshankkeiden motiivit liittyvät yritysten omaan liiketoimintastrategioihin. Suuret kehittämishankkeet näyttäisivät olevan riippuvaisempia ohjelman rahoituksesta kuin pienet, mutta ero pieniin hankkeisiin ei ole tilastollisesti edes melkein merkitsevä (Pearson -  $\chi^2$ -testi, erehtymisriski on hieman suurempi kuin 5 % eli tilastollisesti melkein merkitsevä).

Voidaan tulkita, että yrityshankkeilla on kehittämishankkeita suurempi riski käyttää rahoitusta ”turhaan” eli hanke voisi toteutua ilman tukeakin. Myös Tokilan (2011) yrityshanketutkimus havaitsee tällaista *deadweight*-vaikutusta<sup>35</sup> yli 2/3:lla tuetuista hankkeista ja ”turhan” alueellisen yritystuen osuudeksi on tutkimuksessa arvioitu jopa 73,8 % yritystukirahoituksesta. Tämän tutkimuksen mukaan tuen hukkaan menon riski on siis todellinen julkisessa yritysrahoituksessa. Julkisen sektorin omat arviot *deadweight*-vaikutuksen

<sup>35</sup> *Deadweight* on taloustieteen termi, jota käytetään kuvaamaan hukkaan menevää satsausta, vuotoa.

tasosta ovat jopa yritysten arvioita korkeammat (emt.). Tämä tulos on samansuuntainen ALMA-ohjelman yrityshankkeiden kanssa, mutta en tekisi aivan näin jyrkkää tulkintaa rahoituksen vuodosta, sillä hankkeen laajuuteen ja aikatauluun liittyvät ulkoisen rahan kannustimet voivat vaikuttaa positiivisesti tehokkuuden lisäksi myös tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen sekä halutun suuntaisen rakennemuutoksen nopeuteen. Esimerkiksi tavoite 1 -alueiden kehittämiseen käytetyistä panoksista on arvioitu ”vuotavan” keskimäärin 24 % takaisin kehittyneille alueille, mitä ei voida pitää rakenteellisesti kestäväenä alueellisen kehittämisen ilmiönä (ks. European Commission 2003: 31).

Mielenkiintoisen vivahteen kehittämistoimien toteutumiseen tuo ohjelman sidosryhmi- en (MYR:n, maaseutuajaostojen jne. jäsenet) vastaus samaan (ks. edellinen kuva) kysymykseen. Heidän mielestään puolet kehittämistoimista olisi toteutettu joka tapauksessa mutta suppeampana. Tämä kuvaa selvästi poikkeavaa käsitystä ohjelmahallinnon ja kehittämissankkeiden välillä kehittämistoimien ohjelmariippuvuudesta. Sidoryhmit siis uskovat hanketasoa selvästi enemmän myös ohjelmista riippumattomaan kehittämistyyöhön.

Toisaalta tätä voi tulkita myös siten, että ohjelman ja sidoryhmien puolelta ”epäillään” hankkeiden ”rahastavan” ohjelmaa ja näin tuhlaavan tai jopa väärinkäyttävän kehittämissursseja. Herääkin kysymys: johtuuko raskas hankkeiden kontrolli tästä yleisestä asenteesta? Jännittynyt tilanne selittyy myös sillä, että erityisesti kehittämissankkeissa siedetään suuren rahoitusriippuvuuden takia raskastakin ohjelmasta johtuvaa hallinnollista kontrollia, ohjelmabyrokratiaa. Perusristiriitä, tai ainakin näkemysero, ohjelmataason ja hanketaso- n välillä on ilmeinen. Tämä ristiriitä nousi esiin myös laadullisista hanketaso- n vastauksista esimerkiksi seuraavasti: ”...*Luottamusta hanketoimijoihin tulisi olla enemmän eikä epäillä kaikkia ensin epärehellisiksi.*” Ongelmaan palataan vielä tarkemmin myöhemmin.

### ***Hankevalintakriteerit ja hankesuunnitelmien strategiapainotukset sekä tavoitteet***

Jotta ohjelmaan valittavat hankkeet olisivat mahdollisimman hyvin ohjelman strategiaa toteuttavia ja niiden tavoitteet olisivat ohjelman yleisiin tavoitteisiin sopivia, on ohjelmaan valittaville hankkeille asetettu yleisiä ja alueille erityisiä valintakriteerejä. Väliarvioinnissa tarkasteltiin kriteereitä seuraavasti (Keränen *et al.* 2004: 42): ...*Kriteeristöjen sekavuudesta huolimatta voidaan kuitenkin perustellusti arvioida, että yleiset hankevalintaa ohjaavat kriteerit yhtenäis- tävät alueiden hanketoimintaa... Toisaalta alueiden erityiset hankevalintakriteerit poikkeavat toisistaan alueesta riippuen. Tämä vahvistaa osaltaan alueellisten valintakriteerien käyttämisen perustavoitetta, joka on ohjata ja vahvistaa alueen omien painotusten ja kriteerien toteutumista maaseutuohjelmissa tehtyjen strategiavalintojen mukaisesti... Toisaalta taas voidaan arvioida, että hankevalintakriteerit mahdollistavat lähes minkä tahansa hankkeen rahoituksen...*

Suosituksena hankekriteereistä todettiin lopulta väliarvioinnissa seuraavaa (Keränen *et al.* 2004: 42): ...*Alueiden on pohdittava ja selkeytettävä omat valintakriteerinsä siten, että niillä on todellista vaikuttavuutta. Yhtenä nykyistä voimakkaampana hanketoimintaa alueellisesti ohjaavana kriteerinä voisi olla syrjäisyyden kriteeri.*



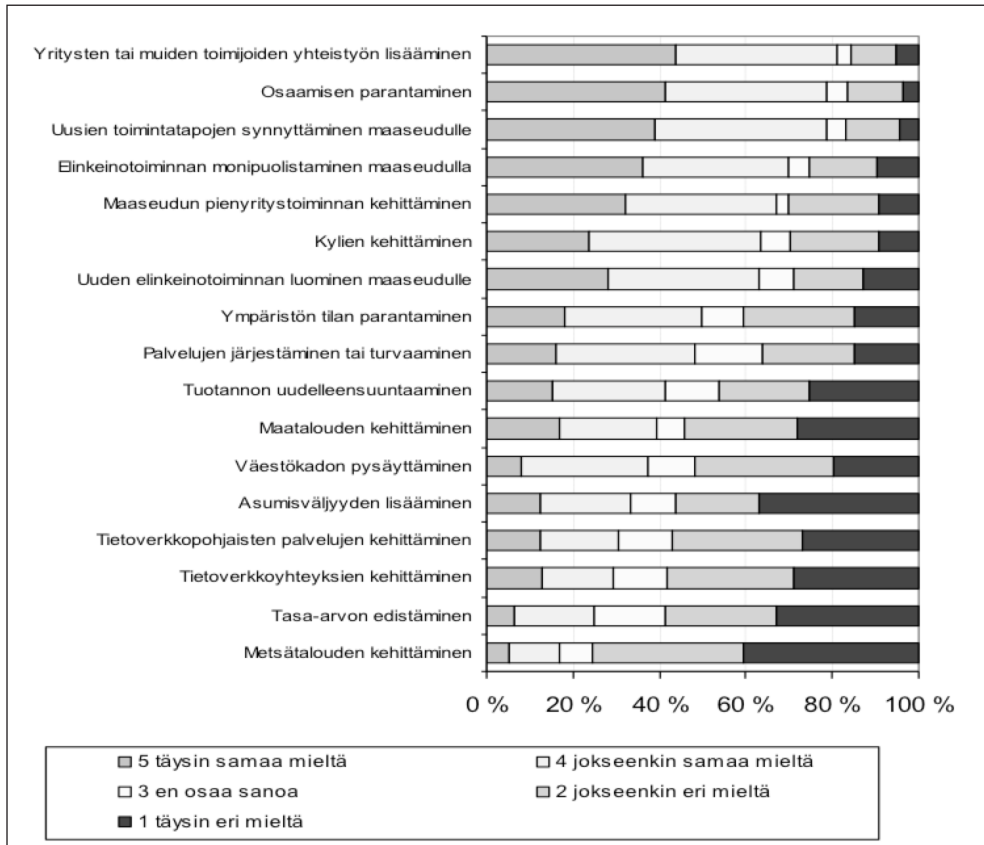
Todellisuudessa kriteerien käyttö ja hankkeiden strateginen ohjelmakytkentä on todistettavissa vain hankesuunnitelmien ja hankkeiden toteutuksen kautta. Tätä selvitettiin väliarvioinnin yhteydessä hankesuunnitelmien strategiapainotuksia ja sisältöjä tutkimalla. Tilannetta kartoitettiin otoksella, joka käsitti 143 hyväksyttyä hankesuunnitelmaa. Tulos oli sisältöteemojen osalta seuraava (Keränen *et al.* 2004: 43): *Lähes kaikissa hyväksytyissä hankesuunnitelmissa korostui yrittäjyyden ja osaamisen vahvistamisstrategia. Seuraavaksi useimmin painotettiin yhteistyötä ja yhteistyökulttuurin vahvistamista (44 %) sekä kuluttajan arvostuksia ja ympäristöstä huolehtimista (18 %). Vaikka kokonaislinja strategioiden painotuksissa oli selkeä, löytyi myös alueellisia painotuseroja...*

Analysoimalla pelkkiä hankesuunnitelmia ei saatu kovin paljon irti suunnitelmien ohjelmakytkennästä, mikä osoitti sen, että yleinen ohjelmaa kosiskeleva ”retoriikka” hankesuunnittelussa osataan. Sisällöllisesti hankkeiden strategisuus suhteessa ohjelman tavoitteisiin paljastui lopulta vasta hankkeiden toteutuksen kautta. Seuraavassa kuvassa (kuva 26) on tarkasteltu eri kehittämisteemojen (jotka olivat mukana ohjelmassa) merkitystä kehittämishankkeen tavoitteina. Väliarvioinnin hankekyselyyn perustuen kehittämisteemoista todettiin seuraavaa (Keränen *et al.* 2004: 44): *...Hankkeissa ohjelman kehittämisteemoista korostuivat erityisesti elinkeinojen ja yritystoiminnan, osaamisen sekä yhteistyön (uudet toimintatavat) edistämiseen liittyvät teemat. Nämä teemat vastaavat ohjelman läpikäulkuvia strategioita. Ohjelman tavoitteet siis olivat hyvin mukana hankkeiden tavoitteissa ja kehittämisteemoissa.*

Käytännössä arviointikysymyksen suhteen päädyttiin väliarvioinnissa melko laveisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin. Seuraava suositus on kuitenkin syytä nostaa esiin, koska se korostaa ohjelman ja hankkeen välistä strategista yhteyttä (Keränen *et al.* 2004: 45): *...ALMA:n strategioiden johdonmukaisuus alueilla harjoitettavan muun kehittämistoiminnan strategioiden kanssa edellyttää maaseutuajaostojen ja MYR:ien välistä yhteistyötä sekä maaseutuajaostojen, TE-keskusten, toimintaryhmien ja hankevetäjien yhdensuuntaista näkemystä strategialinjausten sisällöstä ja merkityksestä. On kyse strategisen, yhteistyöhön perustuvan, työskentelytavan ulottamisesta jokapäiväiseen toimintaan.*

Strategisen johdonmukaisuuden tarve korostui myös kehittämishankekyselyjen avovastauksissa. Hankesuunnittelun ohjaukseen kaivattiin eheyttävää strategista kehittämisotetta. Väliarvioinnin kehittämishankekyselyn avoimissa vastauksissa strategisen hankesuunnittelun tarpeeseen löytyi viittauksia 29 kappaletta ja jälkiarvioinnin vastaavissa vastauksissa peräti 49 kappaletta. Keskeisimpänä kriittisenä teemana nousi esiin ylhäältä alas ohjaavan suunnittelujärjestelmän sekavuus – projektisyklin hahmottomuus. Tämä koettiin hanketasolla varsin ärsyttävänä hallinnollis-byrokrattisena piirteenä, joka näkyi erityisesti rahoituksen suunnittelussa (vrt. em. riippuvuus ohjelmasta), jonka piirteet ilmenivät hanketasolla seuraavilla tavoilla:

- Monista lähteistä hankkeille hankittava rahoitus ja sen työläs kokoaminen oli yksi keskeisimmistä hankesuunnittelua hankaloittavista tekijöistä. Suunnittelijan näkökulmasta ihmeteltiin rahoituksen pilkkomisidea, joka teki hakijan kustannuksella tehtävästä hankesuunnitteluprosessista erittäin raskaan.



Kuva 26. Kehittämisteemojen merkitys hankkeen tavoitteina kehittämishankekyselyssä (N=262–265) (Keränen *et al.* 2004: 44).

- Erityisesti kuntarahoituksen saatavuus oli 2000-luvulla suuri ongelma (eikä se tule kokemuksi ja näkemyksi mukaan jatkossakaan helpottumaan). Seuraava projektipäällikön näkemys (kysely 2008) kuvaa tilannetta: ”...*Kuntarahojen haku on tuskasta, jopa mahdotonta – tämä suosii hakijoina vain oppilaitoksia, joiden takana on yleensä kuntayhtymät!!!*”
- Lisäksi yksityisen rahoituksen kerääminen kehittämishankkeille vei kohtuuttomasti aikaa ja suunnittelupanoksia sekä vaikeutti koko hankkeen syntymistä ja myös toteutusta (koska rahoituksen kertymän seuranta on työlästä).

Jälkiarvioinnin kehittämishankekyselyn mukaan hankesuunnitteluvaiheessa koettiin ohjelman taholta myös painostavaksi se, että jo suunnitteluvaiheessa täytyi tietää asioita suhteettoman tarkasti. Tämä koettiin epäluottamuksena hakijaa ja tulevaa hankkeen toteuttajaa kohtaan. Hanketasolla koettiin, että kehittäminen on myös oppimista ja sen perusteella suunnitelman asteittaista tarkentamista tiedon ja kehittämisnäkömyksen lisääntyessä.

Erityisesti jälkiarvioinnin palautteen perusteella vahvistui käsitys, että ohjelman taholta tuleva kasvava hallintobyrokratia oli kehittymässä niin sietämättömäksi, että se vaikuttaa ohjelma- ja hanketoimintaan osallistumiseen kielteisesti. Myöskään yrityshankkeisiin ei jatkossa ehkä osallistuta joka viidennessä hankkeessa ja joka viidennessä ei osattu ottaa kantaa osallistumiseen (ks. Ponnikas *et al.* 2008).

Kehittämishankkeiden vetäjät kokivat, että myös kohderyhmien mielestä hankkeilla on, byrokratiasta johtuen, negatiivinen arvolataus. Tämä koettiin hanketasolla, ohjelman ja kohderyhmien välissä, kiusallisena rasitteena. Joissakin yhteyksissä hanketasolla käytettiin myös termiä *hankehelvetti*, mikä kuvaa mielestäni hyvin kaaosmaista ja ahdistavaa tilaa. Tällaisessa kehittämissilmapiirissä hanke joutui toimimaan myös hallinnollisia haittoja lieventävänä puskurina ohjelman ja kentän välissä. Tämä toi oman lisästressitekijänsä sekä suunnitteluvaiheeseen että hankkeen toteutukseen, koska yhteys kohderyhmään on oleellinen osa relevanssiin pyrkivää suunnitteluprosessia ja hankkeen relevanttia toteutusta. Hankehenkilöstön rooli ei ole tässä suhteessa kadettava, kun otetaan huomioon, että aluekehittäjien ammattiryhmä kärsii muutenkin projektityöhön liittyvästä pätkätyöstressistä ja epäsäännöllisistä työajoista: ”...*Tämäntyyppinen työ on palkitsevaa, mutta samalla aikaa vievää, sillä täytyy olla valmis työskentelemään iltaisin ja viikonloppuisin, ja toisaalta myös olla käytettävissä virka-aikaan.*”

Toisaalta hankkeilta saadun palautteen perusteella syntyi käsitys, että myös hanketasolla ymmärrettiin, että hyvä hankesuunnitelma auttaa ratkomaan hallintobyrokratiaan ja ylhäältä tulevaan kontrolliin liittyviä ongelmia. Käytännössä tämä voidaan tulkita siten, että jo hankesuunnitteluvaiheessa tulisi suunnittelijan ennakoita ja ratkaista ohjelmaan sekä rahoittajatahoon liittyvät vaatimukset tavoitteiden, rahoituskriteereiden ja seurannan sekä mahdollisten tarkastusten suhteen.

Vertailtaessa ALMA-hankkeita Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman hankkeisiin, kaupungin hankkeet onnistuivat erinomaisesti suunnittelussa, hallinnoinnissa ja tuloksellisessa toteutuksessa, mikä kertoo organisaation hyvästä hanketoiminnan hallinnasta ja siitä saatavasta hyödystä hankesuunnittelulle. Ohjelmabyrokratiaa ei koettu Oulun kaupungin hankkeissa läheskään yhtä suurena ongelmana kuin ALMA-ohjelman hankkeissa (ks. Ponnikas & Keränen 2003). Näin koordinoiva aktivoitihanke (Aktivaattorit) hoiti suunnitteluroolinsa erinomaisesti. Ohjelmallisiin tavoitteisiin pyrittäessä on strategisesti (ohjelmankin kannalta) tehokasta, että ohjelman varoja annetaan motivoituneen ja osaavan organisaation hankkeisiin, joka omasta lähtökohdastaan hyödyntää näitä varoja kaikin puolin tehokkaasti. Laajoja kumppanuuksia hallitseva ja johtava sekä rakentava organisaatio on ohjelman hankkeiden suunnittelijana ja strategisena toteuttajana joustava ja tehokas. Tämä edellyttää, että se on motivoitunut hoitamaan hallinnon karikot, vaivaamatta liiaksi substanssia hankkeiden perustyössä.

### **Ensimmäinen johtopäätös:**

Käytännön ohjelmatyössä on oleellista, että ohjelmaston strategiat todella ulottuvat hanketason suunnitteluun ja sitä kautta toteutukseen asti. Se, miten laajan ohjelman yleiset (läpäisyperiaatteella toimivat) strategiat lopultakin konkretisoituvat hanketoiminnassa, on ratkaisevampaa kuin se, millä tavoin strategiat on kirjoitettu suunnitelmiin. Ohjelmastrategioiden tuonti mukaan hankesuunnitteluprosessiin auttaa niiden konkretisoitumista hankesuunnitelmissa ja myöhemmin hankkeiden toteutuksessa. Tässä suhteessa hankevalintakriteerit ja niiden hyödyntäminen suunnitteluprosessissa ovat keskeisessä asemassa, koska niiden pitää suoraan ohjata hankesuunnittelua ja rahoittajan tekemän ennakoarvioinnin kautta hankevalintaa. Relevantti, ongelmiin osuva, hankesuunnittelu vaatii kyvykkäitä hankesuunnittelijoita ja kehittämistoimintaan motivoituneita hakijaorganisaatioita sekä joustavaa ohjelmahallintoa, joka esittää ohjelmastrategian selkeässä, ymmärrettävässä muodossa ja viestii myös siitä aktiivisesti hankesuunnittelijoille. Empirian mukaan ohjelmahallinto kohtelee kehitettäviä alueita ja kohderyhmiä suunnittelun kohteina, ikään kuin (passiivisesti) tietäen mikä niille on parasta. Ohjelmastrategia saa ohjata ylhäältä (*jota myös ohjelma-arvioinnilla tuettiin*), mutta vastuullisille toimijoille, ohjelman toteuttajille, pitää rakentaa joustava mahdollisuus osallistua kehittämistyöhön myös kohderyhmän tavoitteiden määrittelyn kautta (ei pelkästään omarahoitukseen sitoutumisen kautta).

Kehittämishankkeiden suuri riippuvuus ohjelmasta ja ohjelmahallinnon vahva (byrokrattiseksi koettu) kontrolli edellyttävät, että hankesuunnittelussa otetaan huomioon, ylhäältä alas suuntautuvana ohjauksena,

- hankkeen strateginen ohjelmakytkentä ongelman määrittelyssä ja erityisesti tavoitteenasettelussa (liityntä siihen, mitä ohjelma tavoittelee)
- hankevalinta- ja rahoituskriteerit (mitä ohjelma voi rahoittaa – täytyy ottaa huomioon myös hankkeen omassa ennakoarvioinnissa).

### **Tavoitteiden ohjausvaikutus**

Myös seuraava arviointikysymys käsitteli relevanssiin liittyvää strategiateemaa tavoitteiden ohjaavuuden näkökulmasta<sup>36</sup> (Keränen *et al.* 2004: 45–52):

- *Miten ohjelman tavoitteet on huomioitu ohjelman toteutuksessa?*

Ohjelma toteutuu projektisyklin ohjaamana hankkeittensa kautta, eli oleellista on saada syntymään strategisesti ohjelmaa tukeva hankekokonaisuus. ALMA-ohjelman tavoitteet oli asetettu hierarkkisesti siten, että asumistavoite, työpaikka- ja elinkeinotavoite, osamisen vahvistamistavoite ja ympäristötavoite tukivat väestötavoitetta, joka oli ikään kuin

<sup>36</sup> Kysymyksen käsittelyssä käytettiin edellisen alaviitteen mukaista metodia ja aineistoja.

päätavoite. Ohjelman tavoitteet, toimintalinjat ja toimenpiteet sekä hankkeet muodostivat sinänsä johdonmukaisen kokonaisuuden, joka edisti ohjelman tavoitteiden toteutumista. Logiikka ei ollut kuitenkaan täysin selkeä ja aukoton johtuen siitä, ettei toimintalinjoja ja toimenpiteitä ollut suoraan johdettu tavoitteiden pohjalta (ks. kuva 27).

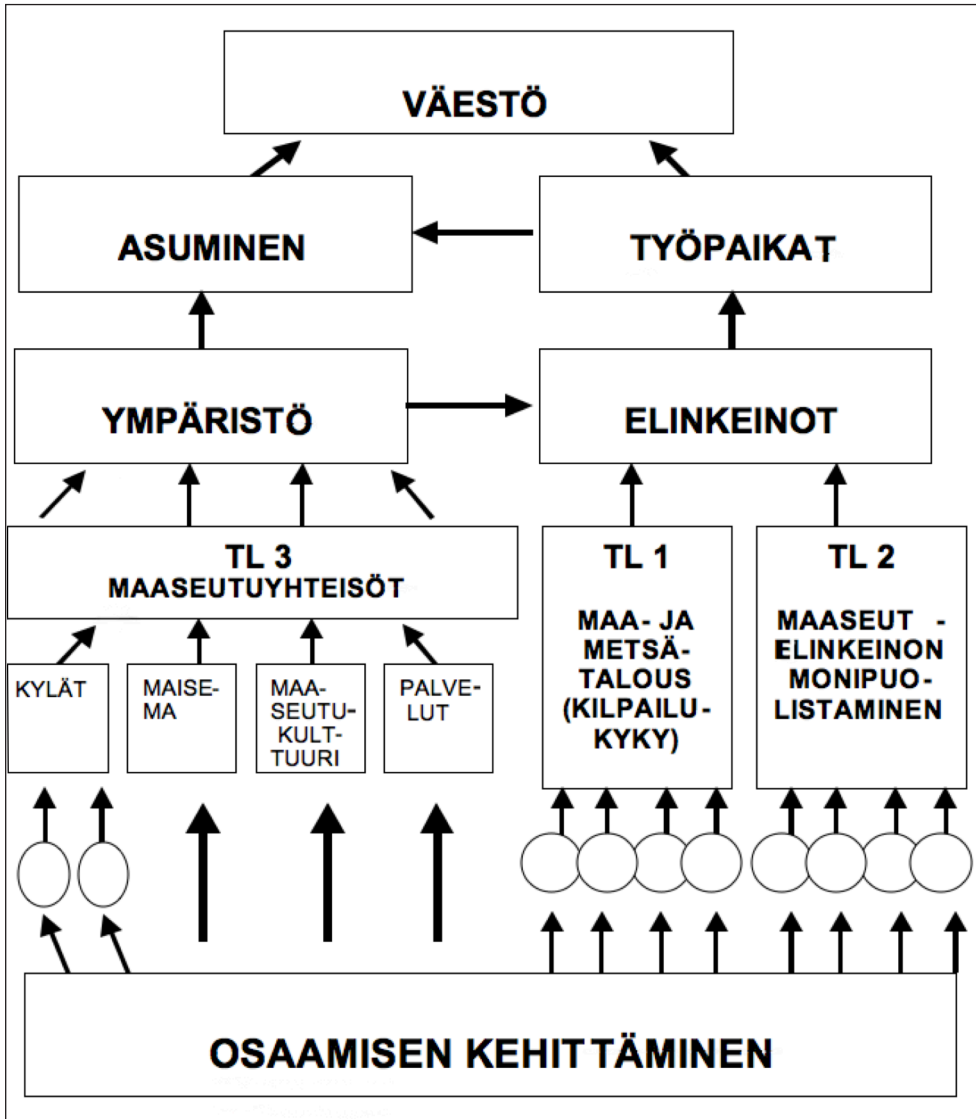
**Ensimmäinen ongelma** muodostui siitä, että ohjelman seurantatietojen kautta väestövaikutuksia oli vaikeaa todentaa, koska seurantatiedoissa ei ollut suoraan väestötavoitteisiin liittyviä indikaattoreita. Arviointiaineistojen perusteella voitiin vain todeta, että hankkeiden suorat vaikutukset väestökehitykseen olivat lopulta vähäisiä (asiaa on analysoitu tarkemmin myöhemmin). Työllisyyskehityksen osalta tilanne oli samantyyppinen, vaikka työllisyyteen liittyviä indikaattoreita oli hanketasolla jo huomattavasti runsaammin. ALMA-ohjelman toimeenpano toki vauhditti toteutunutta työllisyyskehitystä. Työpaikkakehitykseen vaikuttivat kuitenkin enemmän muut talouden virtaukset kuin varsinaisesti edes tämän kokoluokan ohjelman toimeenpano ja hankkeet (ks. myös Ponnikas *et al.* 2008).

Jälkikäteen voidaan todeta, että edes laajaan ohjelmaan ei pitäisi kirjata sellaisia tavoitteita, jotka eivät ole keinojen suhteen relevantteja ja realistisia, sillä tällaiset tavoitteet eivät ohjaa aidosti ja uskottavasti toimintaa, vaikka ovatkin muuten kannatettavia. Tavoitehierarkia ohjelmatasolta hanketasolle tulisi olla loogisesti perusteltu. Tässä tarvitaan ohjelmateoriaa eli mallia siitä, miten hanketason toimenpiteet muuttuvat yksittäisten hankkeiden toteutuksen kautta ohjelmatason yhteisvaikutuksiksi, aluevaikutuksiksi. Tarvitaan siis tavoitteiden logiikka, toimintajärjestelmä, joka suuntaa eri tasoilla suunniteltavaa toimintaa.

Seuraava väliarvioinnin suositus ottaa kantaa suoraan hanketasolle ulottuvaan sellaisten strategisten tavoitteiden asettamiseen, jotka ovat ohjelman kannalta keskeisiä (Keränen *et al.* 2004: 50): ...*Ohjelmien toteuttamisessa tulee huolehtia kokonaisstrategian toteutumisesta riittävän voimakkailla välineillä (esim. valtakunnallisilla hankkeilla). Hankkeiden syntyä ja suuntaamista pitää voida tukea ohjelmasta, mikäli alueella ei ole riittävästi ”kilpailua” hankkeidoiden välillä. Tarvittaessa tulee tukea esiselvityksiä (mikäli ongelmat ovat vaikeasti hahmotettavissa) ja hankesuunnittelua (mikäli suunnittelulliset haasteet ovat paljon resursseja vaativia).*

**Toinen ongelma** liittyi siihen, voivatko kehittämishankkeet olla myös strategisia, eivät siis pelkästään operatiivisia, ohjelman toteuttamisen instrumentteja. Eli miten suoraan ohjelma voi määritellä hanketason tavoitteet, ja onko se edes kaikissa tapauksissa mahdollista tai tavoiteltavaa. Yleensä kehittämisshankkeet valmistelevat tai täydentävät yrityshankkeiden hyvin konkreettista kehittämistyötä ja ovat siten luontevasti lähempänä ohjelman strategiaa ja toimintaympäristötason yhteisiä intressejä. Toisaalta niillä on ohjelmaa konkreettisempi näkemys kohderyhmien kehittämistarpeista, joten niillä on potentiaalia määritellä alueen ja aluekehityksen kannalta osuvia tavoitteita.

Jälkiarvioinnin hankeaineistosta oli tulkittavissa, että yleisten kehittämishankkeiden rooli oli hanketasolla tunnistettu ikään kuin ohjelman ”jatkeeksi”, vaikka niiden rooli myös kentän tarpeiden tulkitsijana ja ”välittäjänä” korostui. Tämän mukaan yleisten, suhteellisten laajojen kehittämishankkeiden toiminta voisi keskittyä ohjelman strategisen ohjauksen



Kuva 27. Tulkinta ohjelmateoriasta: ohjelman tavoitteisto ja ohjelmalogiikka pelkistettynä (Keränen *et al.* 2004: 152).

välittämiseen hanketasolle ja hankeorganisaatioihin. Tämä olisi toimiva ratkaisu erityisesti ohjelman toteutuksen alkuvaiheessa, jolloin kehittämistä linjataan ja vaikeasti kesytettäviä ongelmia ratkotaan. Pienet paikalliset hankkeet ja erityisesti yrityshankkeet voisivat vastata paremmin alueen paikallisiin, ”konkreettisiin” kehittämistarpeisiin. Tämä on perusteltua ohjelmalogiikkaa, jota prosessina hallitaan lähinnä projektisyklin (ohjelmasyklin) kautta.

Esimerkiksi Octopus-hanke, joka oli laaja mobiilisovellusten innovointi, kehitys- ja testausympäristö, tuki hyvin Oulun kaupungin tavoite 2 -strategiaa sekä oli sopiva hanke koko tavoite 2 -ohjelman painottamiin tietoyhteiskunta- ja yritysteemoihin. Hanke oli strategisesti avainasemassa erityisesti Pohjois-Suomessa (esim. multipolisverkostoon liittyen), mutta sillä oli myös valtakunnallista merkitystä tällä toimintalohkolla. Hankkeen piiristä tullut seuraava kommentti (Ponnikas & Keränen 2003: 35) kuvaa osuvasti hankkeen tavoitteita ja alueellista strategisuutta: ...*”Tämän mittakaavan hanketta ei ole missään muualla liikenteessä tässä vaiheessa... Ja jos sitä ei olisi tehty tänne Ouluun, se olisi tehty muualle Suomeen.”*

Tällaisessa tilanteessa ohjelmarahoituksen strateginen merkitys on ollut suuri, sillä tämä arvioitu case-hanke tuki myös osaamisen pysymistä Pohjois-Suomessa, millä oli hanketta laajempaa strategista merkitystä ja alueellista vaikuttavuutta. Hanke oli suhteellisen merkittävä Oulun alueella myös kansainvälistymisessä. Hanke koettiin hyödylliseksi mukana olevien organisaatioiden omalle toiminnalle – se oli nostanut esille uusia ideoita ja uusia yhteistyökumppaneita. Suuri ulkopuolinen kiinnostus hankkeeseen (sekä kohderyhmien että muiden alueen toimijoiden parissa) osoitti sen innovatiivisuuden ja merkityksen omalla toimintalohkollaan. Hanke edusti myös uutta kehittämisen painopistettä ja paradigmaa, jossa kaupunki- ja yliopistokeskeinen asiantuntijaverkosto otettiin aluepolitiikan välineeksi. (Tämä kuvastaa myös koko 2000-luvun suomalaisen aluepolitiikan vastakkainasettelua suhteessa maaseutupolitiikkaan.)

Parhaimmillaan suuret hankkeet tukevat erinomaisesti ohjelman tavoitteita. Ohjelman tavoitteet huomioiva työnjako suurten ja pienten hankkeiden välillä ei ole käytännössä aivan ristiriidaton. Laadullisen hanketarkastelun perusteella hankekokoon liittyi monenlaisia strategisia haasteita. Kooltaan pienet hankkeet ovat yleensä operatiivisesti helposti hallittavissa mutta suhteellisen byrokraattisia kokoonsa nähden. Suuret hankkeet taas ovat tehokkaita byrokratian suhteen, mutta niiden hallittavuus on riippuvainen (pieniä hankkeita enemmän) suunnittelun ja toiminnan hallinnan onnistumisesta. Pelkistäen voidaan todeta, että pienet hankkeet ovat ”varmemmin” tuloksellisia, koska niiden strateginen suunnittelu on helpompaa: ne voidaan toteuttaa hyvin yleisellä tasolla olevalla suunnittelulla, ja niiden toteutusprosessit, kuten myös kohderyhmäprosessit (tuotosten siirto kohderyhmien käyttöön), ovat isoja hankkeita helpommin hallittavissa. Tämä seikka tukee erityyppisten, erikokoisten ja -laajuisten hankkeiden käyttöä ylhäältä alas (ohjelmasta) ja alhaalta ylös (hankekenttä) välisen suunnittelujärjestelmän käytännön toiminnassa. Ohjelman ja kohderyhmien tavoitteet voidaan saavuttaa parhaiten erikokoisilla hankkeilla.

Tavoitteellisen suunnittelun merkitystä korostavia viitteitä löytyi hankeaineistoista vähän, vaikka tuloksellisen toiminnan merkitystä korostettiin usein. Tavoitteiden rooli korostui siis hanketason avoimessa palautteessa yllättävän vähän. Se johtunee siitä, että *tavoite* on suunnittelun käsite ja *tulos* on taas enemmän kehittämisen käsite (vrt. kuva 15). Kehittäjien roolien tarkastelu viittasi siihen, että vastaajat olivat enemmän *kehittäjän* kuin *suunnittelijan* roolissa miettiessään hankesuunnittelun haasteita. Kolmas selkeä tunnistettava rooli oli *hallinnoijan* rooli, jossa korostui hankkeen ja hankeorganisaation hallinta nimen-

omaan suhteessa ohjelmaan. Tässä suhteessa monipuolisesti osaava ja hanketoimintaan motivoitunut organisaatio on tehokas toimija. Tämä tukee tulkintaa, että suomalainen aluekehittäjä on parhaimmillaan, kun hän luo, etsii ja koordinoi aktiivisesti verkostoja (ks. myös Sotarauta *et al.* 2007).

Kehittämishankkeiden vetäjillä oli kuitenkin erittäin vahva näkemys siitä, että ALMA-ohjelmassa toteutettujen hankkeiden synty perustui toiminta-alueen ja kohderyhmien tarpeisiin. Jo väliarviointivaiheessa todettiin seuraavaa (Keränen *et al.* 2004: 61): *Hyvästä relevanssista kertoo se, että hankkeita pidetään yleisesti erittäin tarpeellisina (hankevetäjien mielestä): noin 70 % vastaajista on täysin sillä kannalla, että hanke on syntynyt alueen ja kohderyhmän aidosta tarpeesta. Kohderyhmäkysely vahvisti tämän käsityksen. Tätä tukee myös se seikka, että lähes 90 % hankkeista on pysynyt alun perin sille asetetuissa tavoitteissa...*

Samoin oli tilanne Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman hankkeissa. Osalla hankkeista alun perin asetetut tavoitteet olivat pysyneet ennallaan (noin puolet maininnoista), tarkentuneet (kymmenesosalla) tai korkeintaan niiden toteuttamisen aikataulua oli muutettu. Vain viidesosalla tavoitteet muuttuivat eli niitä pienennettiin, laajennettiin tai muotoiltiin uudelleen. Myös kokemukseni mukaan suunnittelujärjestelmä kannustaa pysymään alun perin asetetuissa tavoitteissa, mikä ei ole toiminnallisen joustavuuden kannalta aina positiivinen asia.

On huomattava, että hankkeiden ideointi- ja suunnitteluvaiheessa ohjelman (ALMA) tavoitteet olivat useimmiten pelkästään tietoisuutena taustalla. Tämä ei välttämättä ole negatiivinen asia, sillä alueelta ja kohderyhmistä nouseva tarve on nähtävä ensisijaisempänä ja jopa tärkeämpänä hankkeen tavoitteiden perustana kuin pelkkä (tavoite)sopivuus kehittämisohjelmaan. Ja toisaalta hankevalintaprosessin kautta hankkeiden sopivuus ohjelmaan on joka tapauksessa tullut ja tulee varmistetuksi.

## **Toinen johtopäätös:**

Tavoitteiden loogiset yhteydet ohjelmasta hanketasolle liittyvät ohjelmateoriaan. Hankkeiden näkökulmasta koko tavoitehierarkiaan liittyvä sekavuus voitaisiin jäsentää loogisen viitekehyksen tavoitehierarkian avulla hallittavaksi kokonaisuudeksi. Ohjelman tulisi myös aktiivisesti (tehokkaalla, ”valtapeliä” purkavalla viestinnällä) auttaa hanketta rakentamaan oma hankestrategiansa helpommin ohjelmaan liittyväksi. Miten se käytännössä onnistuu – ylhäältä ohjautuvassa, laajassa ja joskus hajanaisessakin ohjelmassa – on projektisyklin erittäin haastavaa hallintaa, joka edellyttää myös alhaalta ylös rakentuvan (bottom up) suunnitteluotteen aktiivista tukemista.

Hanketason arviointi osoitti, että kohderyhmille räätälöity hanke takaa osumisen aitoon kehittämistarpeeseen ja onnistumisen. Hyvä kohderyhmärelevanssi takaa myös sitoutumisen. Toisaalta pitkälle vietyyn räätälöintiin liittyy tehottomuuden uhka. Hankesuunnitteluorganisaation vahva strateginen näkemys ja kyvykkyys voivat tukea luontevasti myös



ohjelman strategisuutta ja relevanttia tavoitteellisuutta, mutta toki siihen liittyy myös omat vaaransa – ”kumpi vie” eli kuinka paljon suunnittelija tai suunnitteleva taho voi tulkita ohjelmastrategiaa. Toisaalta näyttää myös siltä, että vahva hankeorientoitunut organisaatio hyötyy monella tavalla omasta hanketoiminnan strategiasta, joka yhdistelee alueella tarjolla olevia ohjelmia ja rakentaa niihin liittyviä strategisia kehittäjäverkostoja. Tämä tukee tehokasta ja monipuolista alueellista kehitystä vahvan osallistumisen kautta.

Hankesuunnittelun tulee siis tukea ohjelmastrategiaa, ja sen lisäksi suunnittelun tulee kyetä tulkitsemaan kohderyhmän tarpeet mahdollisimman täsmällisesti ja luovasti. Suunnitteluteoreettisesti kysymys on hankkeen näkökulmasta mielenkiintoinen: tulisiko hankkeiden ohjautua ensisijaisesti kohderyhmän toiveiden ja tarpeiden (bottom up) mukaan vai rahoittajan ohjelmastrategian vaatimusten (top down) mukaan. Nykyisessä suunnittelumallissa rahoittaja ohjaa hankesuunnittelua ja valitsee hankkeita omasta, suunnittelukoneen, näkökulmasta, kun taas hankesuunnittelijat ja kehittäjät kokevat tunnistavansa konkreettisemmin kentän tarpeet, koska he kokevat toimivansa lähellä kohderyhmien ongelmarajapintaa. Tämän empirian perusteella syntyy sekä ohjelmastrategialle että hankestrategialle monitasoisuuteen ja valtaan liittyviä (*arvioinnilla selkeytettäviä*) haasteita:

- Koko ohjelmatasolla tarvitaan strategista politiikkatason linjakkuutta, jota hoidetaan tällä hetkellä rationaalis-komprehensiivisella, ylhäältä alas suuntautuvalla, suunnitteluotteella, jossa valta on rakenteellista ja tiukasti ”keskushallintojohtoista”.
- Aluetasolla pyritään alueen erityispiirteet huomioon ottaviin endogeenisiin strategiaan painotuksiin ja integroivaan suunnitteluun vaihtelevilla lähestymistavoilla, lähinnä inkrementalistisella suunnitteluotteella, jossa valta kuitenkin on valtion sektoriviranomaisilla. Alueellinen vaihtelu toimintakulttuureissa on suurta, mikä johtunee vielä vakiintumattomista toimintatavoista.
- Hanketasolla sooloillaan erilaisilla pragmaattisilla strategisilla suunnitteluotteilla, vaikka (myös suunnittelutasona) tarvittaisiin ohjelman ja kohderyhmän välissä joustavaa kommunikatiivista strategiatulkintaa, joka kykenee aitoon dialogiin erityisesti kohderyhmän mutta myös alueellisen ohjelmahallinnon kanssa. Hanketasolla valta ja vallankäyttö perustuvat toimintaan ja aktiivisuuteen, joten se on eri toimijoilla hyvin erilaista. Toiminnan erilaisuus kumpuaa laajasta, hyvin heterogeenisestä toimijajoukosta. Empiria tukee kokemustani siitä, että toimijatasolla on myös hyvin kyvykkäitä ja monipuolisella ”työkalupakilla” varustettuja aluekehittäjiä, jotka kykenevät ohjelmatasoa paremmin tunnistamaan aluekehittämisessä evolutionaarisia murroksia.

## Alueellinen relevanssi

Ohjelman alueellinen toimivuus perustuu toimintaympäristön oikeaan ongelma-analyysiin ja oikeaan kehittämiskeinovalikoimaan ratkaista näitä ongelmia sekä kyvykkäisiin kehittäjä-tahoihin. Seuraavat ohjelman kaksi väliarviointikysymystä ottivat kantaa ohjelman alueelliseen toimivuuteen ja toimintaympäristön muutoksiin <sup>37</sup>: (Keränen *et al.* 2004: 52–62):

- *Vastaako alueellinen toteutus kunkin alueen omaa kehitysohjelmaa ja onko toteutus linjassa koko ohjelman kanssa? Tarvitaanko ohjelmaan alueiden tarpeista lähteviä muutoksia?*
- *Onko toimintaympäristössä tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka antavat aihetta ohjelman toteutuksen muuttamiseen, eli ovatko ohjelman tavoitteet edelleen järkeviä suhteessa tarpeisiin?*

Alueellista toimivuutta voidaan tarkastella hankkeiden ja hallinnollisen toimivuuden, alueellisten ohjelmien toteutumisen sekä kohdentumisen kautta. Väliarviointiraportissa käsiteltiin teemaa mm. seuraavasti (Keränen *et al.* 2004: 53): *Toiminnallisesti ALMA on onnistunut ”kentällä” hyvin, sillä erityisesti kehittämishanketoiminta on ohjelmalähtöistä ja siitä lähes täysin riippuvaista... Toteutus on edennyt, mutta ohjelman tavoiteltuun etupainotteiseen toteutukseen ei ole saatu riittävästi vauhtia. Seuraava kommentti maasentujaoston fokusryhmähaastattelusta kuvaa hyvin tilannetta: ”Rabaa ei uppoa määräänsä enempää alueille, koska potentiaaliset toimijat ovat jo hanketyössä.” ... Yrityshankkeiden osalta alueelliset ohjelmat ovat olleet myös vaikeuksissa: niitä ei ole syntynyt aivan odotetussa laajudessa. Toisaalta yrityshankkeet voivat vielä aktivoitua, mikäli kehittämishankkeet onnistuvat työssään. Tähän suuntaan saatiin myös viitteitä hankekyselystä, jonka mukaan noin 85 % yrityshankkeista ja noin joka toinen kehittämishanke aikoo hakea jatkorahoitusta ALMA:sta. Yrityshankkeiden aktivoituminen on parantunut koko ajan, mutta alueelliset erot ovat kuitenkin suuria... Arvioinnin tulkinta siis oli, että hanketoiminnan polku (esiselvitykset – kehittämishankkeet – yrityshankkeet) oli saatava kullakin ohjelma-alueella (maakunnissa) toimimaan ko. hetkeä paremmin, jotta alueellinen relevanssi voisi tarkentua projektisyklin edetessä.*

Tilastojen mukaan toimintaympäristön muutokset eivät olleet ohjelman toteutuksen aikana kovin dramaattisia, sillä ohjelma-alue edustaa suomalaisessa aluerakenteessa vahvaa ja aluekehitykseltään suhteellisen stabiilia maaseutua, vaikka alueelliset erot olivatkin eri

<sup>37</sup> **Tavoitteena** oli selvittää ohjelman alueellinen relevanssi ja suhteet muuhun alueelliseen kehittämistoimintaan.

**Tuotoksena** syntyi analyysi ja johtopäätökset ohjelman roolista osana alueellisia kehitysohjelmaa kullakin alueella sekä suositukset ohjelman sisällön ja/tai toteutustavan muuttamiseksi.

**Metodisesti** arviointikysymystä lähestyttiin seuraavasti: Tehtiin sisältöanalyysillä vertailua kunkin alueen omien ohjelmien sisällön ja hankkeistuksen osalta suhteessa koko ALMA:n toteutukseen. Analyysijä tehtiin alueittain ohjelmadokumenttien, tilastojen, hankerekisterin ja henkilöhaastattelujen avulla (www-kyselyt ja fokusryhmähaastattelut alueilla) siten, että ALMA:n alueellinen erilaistuminen saatiin selville. Tilastoanalyysijä tehtiin SPSS-ohjelmalla ja laadullisten vastausten analyysissä (kehittämishankekyselyt) hyödynnettiin NVivo 9-laadullisten aineistojen hallintaohjelmistoa.

alueiden kehityslähtökohtien osalta suuria. Muutostarpeita ohjelmaan ei näyttänyt siis tältä pohjalta väliarviointivaiheessa nousevan. (Tulkinta oli samansuuntainen myös jälkiarvioituna ja näin jälkikäteen tarkasteltuna.)

Sen sijaan laadullisten aineistojen kautta (erityisesti väliarvioinnin fokusryhmähaastatteluisissa) muutostarpeita nousi (Keränen *et al.* 2004: 54-55): *...Enemmän huomio kiinnittyy maakuntien sisällä erilaisiin alueisiin. Pabin ongelma lienee se, että erityisesti syrjäisten alueiden ongelmat ovat myös ALMA:n ulottumattomissa. Tämä on johtanut siihen, että joillakin alueilla pohditaan – tarvitaanko maakuuntaan maaseutuohjelman lisäksi syrjäisten alueiden ”oma strategiana”. Kokonaisohjelman ohjaus ei ole tässä suhteessa ollut riittävästi syrjäisiä alueita huomioivaa, vaikka keinoja on ohjelmassa tätä varten mietitty... Toisaalta ohjelmaloogisesti on ongelmallista, että useilla alueilla on jouduttu elämään sen kanssa, mikä on rahoituksen menekki.* Tämä herättää mielenkiintoisen kysymyksen: miten suunnata ohjelmaa strategisesti tärkeille alueille, jos kentällä ja hankeorganisaatioissa ei ole imua ja hankesuunnitteluinnoista suuntautua ko. alueille?

Ohjelman muutostarpeet alueiden näkökulmasta tiivistettiin väliarvioinnissa mm. seuraavaan johtopäätökseen (Keränen *et al.* 2004: 58): *...Ohjelma herättää ristiriitaisia tuntemuksia alueilla riippuen siitä kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan: toisaalta ohjelma koetaan alueilla paljon mahdollistavaksi – toisaalta taas liian byrokrattiseksi (esim. pienet hankkeet kokevat hallinnon liian raskaaksi). Käytännössä suurin alueiden ongelma liittyy siihen, että ALMA on jäänyt yksin maaseudun kehittämistyössä...*

Ohjelman alueellisesta relevanssista ja toimintaympäristön muutoksista päädyttiin mm. seuraavaan suositukseen (Keränen *et al.* 2004: 62): *...Maakuntien sisällä alueille, joilla väkimäärä vähenee voimakkaasti (reuna-alueet) tai on muita erityisongelmia, tulisi olla mahdollista luoda eräänlainen erityis- tai reuna-aluestrategia vahvistamaan ohjelman relevanssia.*

Toimintaympäristön muuttumisesta ja ohjelman alueellisesta relevanssista sen puolivälissä saatiin arvioinnissa seuloitua niukasti sellaisia tuloksia, joiden perusteella olisi voitu suositella radikaaleja ohjelmamuutoksia, vaikka alueilla oli hyvinkin erilaisia kehittämissaasteita. Suurimmat muutospaineet kohdistuivat ohjelman toteutustapoihin (vaikka niitä etsittiin toimintaympäristön sosioekonomisista piirteistä). Käsitkseni mukaan relevanssia pystytään parantamaan myös toteutuksen hallinnalla, siis hanketyön ja -suunnittelun helpottamisella, alueellisen suuntaamisen lisäksi. Taustalle tarvitaan jonkinlainen hahmo myös strategisista julkilausutuista tavoitteista, joilla herätetään hanketalojen mielenkiinto jotakin ohjelmastrategisesti tärkeää teemaa tai aluetta kohtaan. Erityisesti ohjelmahallinnon tehtävä on huolehtia alueellisesta relevanssista (niillä välineillä, jotka sillä on käytössä).

Arviointitulkinat osoittavat, että ALMA-ohjelma oli hallinnon kannalta strategiana lähtökohtaisesti yksinkertainen ja selkeä, koska ohjelmaa toteutettiin pelkästään maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa eikä sitä tarvinnut sovitella usean ministeriön strategioihin (ks. myös Ponnikas *et al.* 2008). Ohjelmalla oli siten vahva maaseutupoliittinen rooli, jossa sen tehtävänä oli lisätä ja ylläpitää elinkeinomahdollisuuksia maakuntien syrjäisemmissäkin osissa. Toteuttamisalueen laajuus ja volyyymi mahdollistivat suuret ja samalla vaikuttavat, ohjelmastrategisesti tärkeät hankkeet. Asiaa ei kuitenkaan osattu riittävästi hyödyntää, vaan

päinvastoin, sitä hankaloitettiin hanketasolla raskaaksi koetulla ohjelmabyrokratialla, mikä jopa karkotti potentiaalisia organisaatioita ohjelman toteuttamisesta.

Hanketasolta em. vaikeudet tunnistettiin osittain viestinnälliseksi ongelmaksi. Viestinnästä ei ohjelman alkuvaiheessa saatu riittävää tukea hankesuunnittelun suuntaamiseen ja rahoitukseen liittyvien epäkohtien korjaamiseen. Väliarvioinnin hankepalautteessa tuli myös kriittisiä kommentteja siitä, että hankkeiden viestintä perustuu vain hankkeiden mainostamiseen ja ympäröivään hankejargonin korostamiseen (tässä yhteydessä puhuttiin myös ”raporttihankkeistamisesta”). Tämä kertoo ehkä enemmän hankkeiden pelosta ohjelmahallintoa kohtaan kuin aidosta viestinnästä, jolla pyritään yhdessä rahoittajan ja ohjelmahallinnon kanssa epäkohtien korjaamiseen ja parempaan sekä sujuvammin organisoituu aluekehittämiseen – myös haasteellisilla alueilla.

Hanketasolla eniten kehittämishankkeiden toimintaa vaikeuttivat liian monimutkaiset ja aikaa vievät raportoinnit rahoittajille, hankkeen liian lyhyt kesto suhteessa ratkaistaviin ongelmiin ja rahoitusinstrumentin jäykkyys. Avoin palaute kehittämishankeselvästä (2008) kuvaa edustavasti tilanteen: ”...*Hankehallinnointi on helvetin kovaa ja piketurkkaa hommaa. Byrokratian pyörittämiseen pitäisi olla omat ammattilaiset, jotta varsinaisen kehittämistyön tekijän resurssit saisivat suuntautua kehittämiseen.*” Lainauksessa kiteytyvät ohjelmahallintobyrokratian ja hanketoimijoiden suunnittelunäkemyksen erot ja erilaiset roolit sekä ohjelman ja hankkeen suhde projektisyklissä. Se, miten sujuvasti strateginen suunnittelu toimii ohjelman ja hankkeen välisessä tavoiteorientoituneessa hankesuunnitteluprosessissa, ratkaistaan ensisijaisesti hankkeen suunnitteluosaamisella. Tämän takia kyvykkäät, suunnittelun osaavat, hanketalot olisi syytä pitää mukana hanketoiminnassa ohjelman alueellisen ja paikallisen toimivuuden varmistamiseksi.

Myös Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman hankkeiden arviointi osoitti, että hanketyön osaava ja siihen motivoitunut organisaatio kykenee tukemaan hankesuunnittelua (ottaen huomioon myös omat tavoitteensa) ja hankkeiden toteutusta mallikelpoisesti avustamalla hankesuunnittelua systemaattisesti. Myös arvioimalla aktiivisesti organisaation omien hankkeiden toteutusta ja tuloksellisuutta saadaan aito dialogi sekä käytännön hanketyöhön että organisaation sisälle (ks. Ponnikas & Keränen 2003). Strategiset kumppanit, jotka myös omista lähtökohdistaan analysoivat ja tulkitsevat systemaattisilla menetelmillä alueen kehittämistarpeita, ovat ohjelman osuvuudelle tärkeitä.

### **Kolmas johtopäätös:**

Laajan ohjelma-alueen sisällä alueiden välillä oli suhteellisen suuria eroja siinä, kuinka ohjelman kehittämiskokonaisuus toimi ja kuinka hyvin se niveltyi alueen muuhun kehittämistoimintaan. Erityisesti maaseutuosastojen vahva hallinnollinen asema korostui – ohi alueellisen integroivan roolin. On ymmärrettävää, että erilaisilla alueilla nousee esiin erilaisia strategioita ja toimintatapoja, mutta väistämättä herää kysymys: oliko näin laaja kirjo erilaisia maaseutujaostojen linjaamia alastrategioita enää ohjailtavissa yhdellä ohjelmalla? Vahvan sektorihallinnon kautta voidaan toki ohjailta isoja ohjelmia, mutta

toisaalta alueellisten toteutusten pitäisi olla endogeenisiä, alueen vahvuuksiin perustuvia, koska myös käytännön kehittämistoiminta (hanketoiminta) on alueellisten ja paikallisten organisaatioiden aktiivisuuden varassa. Ohjelma ei voi tällaisessa ympäristössä toimia ”puhdasoppisella” positivistisella mallilla, koska sillä ei ole välineitä suoraan hallita toimijatasoa – *myöskään ohjelma-arvioinnin avulla.*

Ohjelman alueellista relevanssia voidaan parantaa paikallisella aktiivisuudella ja kentän sekä ohjelman välistä kuulua kuroa umpeen alueellisella kumppanuudella. Hankesuunnittelussa tulisi ottaa huomioon erityisesti seuraavat kokemukset:

- Hyvin onnistuneissa hankkeissa kumppanuus näkyi eri toimijoiden yhteistyönä ja eri verkostojen toimivuutena sekä horisontaalisesti (eri hankkeiden ja hanketasolla toimivien tahojen kanssa) että vertikaalisesti (eri hallinnontasojen kanssa). Tehokas viestintä ja luonteva työnjako (sekä eri organisaatioiden että eri hanketyyppien välillä) tukivat aitoa kumppanuutta ja tuottivat tehokkaita suunnittelu- ja toteutusprosesseja sekä hyviä tuloksia.
- Erikokoiset hankkeet yhdessä (ja yhteistyössä) paransivat alueellista relevanssia, vaikka kohderyhmien kannalta pienten hankkeiden relevanssi olikin suuria hankkeita helpommin saavutettavissa. Toisaalta suurissa hankkeissa oli enemmän strategista voimaa muuttaa rakenteita – toimia ohjelman kannalta koherenttina ”osastrategiana”. Pienillä ja isoilla hankkeilla on siis erilainen strateginen rooli alueellisen relevanssin saavuttamisessa.

## Ohjelmayhteistyö hankkeiden näkökulmasta

Ohjelmayhteistyö on alueille strategisesti erittäin tärkeää, myös hanketasolla, koska eri ohjelmien on ajateltu ja suunniteltu täydentävän toisiaan, ikään kuin laajan aluepolitiikan tavoin. Tätä yhteistyövaikutusta voidaan tarkastella seuraavan arviointikysymyksen kautta<sup>38</sup>: (Keränen *et al.* 2004: 66–74):

- *Miten ohjelma niveltyy muihin ohjelma-alueella toteutettaviin horisontaalisiin ja alueellisiin kehittämisohjelmiin?*

Laajalla ohjelma-alueella alueiden välillä on luonnollisesti eroja siinä, kuinka ohjelman kehittämiskokonaisuus toimii eri maakunnissa ja kuinka hyvin se niveltyy alueen muuhun kehittämistoimintaan. Yleisesti voitiin todeta, että ALMA löysi hyvin paikkansa alueellisessa kehittämistoiminnassa. Tähän on vaikuttanut positiivisesti se, että ohjelmaperusteinen kehittämistoiminta on vuosien mittaan tullut tutuksi ja että alueellisessa kehittämistyössä

<sup>38</sup> **Tavoitteena** oli selvittää ohjelma-alueen ohjelmayhteistyö ja sen alueittainen erilaisuus eri maakunnissa.

**Tuotoksena** syntyi ALMA:n profiili kullakin alueella suhteessa alueen eri kehittämisohjelmiin.

**Metodi:** ALMA:sta tehtiin loogisen viitekehyksen ideaan liittyvä malli, jonka avulla vertailtiin sen suhdetta (rinnakkaisuus, päällekkäisyys, aukot jne.) alueen muihin ohjelmiin. Tausta-aineistoina olivat www-kyselyt ja fokusryhmähaastattelut alueilla. Tilastoanalyysyjä tehtiin SPSS-ohjelmalla ja laadullisten vastausten analyysissä (kehittämishankeselvitys) hyödynnettiin NVivo 9 laadullisten aineistojen hallintaohjelmistoa.

mukana olevat tahot ovat oppineet tuntemaan toistensa toimintatapoja ja -resursseja. Väliarviointi kuitenkin myös osoitti, että positiivisen kehityksen rinnalla oli havaittavissa käytännön yhteistyötä hankaloittavia tekijöitä. Rakennerahastojen erilainen säädöspohja ja ”ylhäältä” ministeriöistä tullut erilainen ohjeistus ja ohjaus sekä rahoituskriteerit koettiin alueilla (sekä maakunta- että hanketasoilla) yleisesti kiusallisiksi.

Johtopäätöksinä, jotka perustuivat lähinnä maaseutuajastojen fokusryhmä-haastatteluihin, todettiin väliarvioinnissa tämän kysymyksen osalta mm. seuraavaa (Keränen *et al.* 2004: 73): *...ALMA on rakenteeltaan subteellisen joustava ohjelma, joten se soveltuu hyvin yhteistyöhön muiden ohjelmien kanssa. Useissa ALMA-alueen maakunnissa on ongelmana kuitenkin se, että ALMA on jäänyt yksin maaseudun kehittämisen kanssa. Tavoite 2 -ohjelmassa on viitteitä myös maaseudun kehittämiseen, mutta käytännössä hanketoiminta sitä kautta on erittäin vähäistä. Työnjako ALMA:n ja tavoite 2 -ohjelman välillä on selvä: ALMA huolehtii maaseudusta ja tavoite 2 -ohjelma keskuksista. Tämä aiheuttaa jonkun verran välinputoamisia mikroyritysten rahoittamisessa, joilla ei ole maatilakäytäntöä. Yhteistyö LEADER+ -ohjelman kanssa toimii hyvin. Muiden yhteisaloitteiden rooli maaseudun kehittämisessä on yksittäisten satunnaisten hankkeiden varassa. Myöskään tavoite 3 -ohjelma ei ole sitoutunut varsinaiseen ”maaseudun kehittämiseen” juuri lainkaan.*

Suositus aidon alueellisen kumppanuuden löytämiseksi oli seuraava (Keränen *et al.* 2004: 74): *Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman toteuttaminen alueilla tarvitsee tuekseen muiden ohjelmien ja rahoitusinstrumenttien täydentävyyttä sekä kehittämiskeinojen että keinojen volyymin ja synergian osalta. Maakuntien tasolla ohjelmatoimintaa on koottava ja koordinoitava entistä vahvemmin maakuntasuunnitelmien, -ohjelmien ja toteuttamissuunnitelmien kautta. Tavoite ei ole poistaa maaseutupuolittikan erityispiirteitä, vaan vahvistaa sen yhteyksiä muuhun alueella tapahtuvaan kehittämistyöhön. Hyviä välineitä yhteistyön käytännön toteuttamisessa ovat esimerkiksi työohjelmat. Maaseutuosaston rooli saa olla vahva operatiivisella tasolla, mutta strategisen ohjauksen täytyy olla ohjelman hallinnoijaa laajemmalla pohjalla.*

Jälkiarviointi vahvisti pääosin edellä esitettyä tulkintaa alueellisen integraation tarpeesta. Ainoastaan ALMA ja Suomen LEADER+ -ohjelma sekä Manner-Suomen Horisontaalinen maaseudun kehittämisohjelma 2000–2006 täydensivät toisiaan hyvin, erityisesti kestävästä kehityksestä edistävissä toimenpiteissä (ks. Ponnikas *et al.* 2008). Yhteistyön luominen ja tiivistäminen myös muiden kilpailukyvyyn parantamiseen tähtäävien ohjelmien ja organisaatioiden kanssa todettiin tarpeelliseksi sekä uusien näkökulmien saamiseksi että ohjelmien täydentävyyden takaamiseksi.

Hankesuunnittelun kannalta on oleellista, että eri ohjelmien tarjoamista mahdollisuuksista myös tiedotetaan tehokkaasti tuen hakijoille. Tässä asiassa olisi asiakaspalvelun (kohderymänä hankkeiden suunnittelijat) suhteen päästävä lähemmäs ”yhden luukun periaatetta”, jossa kehittämissuunnittelu tehdään alueilla kehittäjäverkostona, hyödyntäen integroidusti kaikkia ohjelmia ja rahoituslähteitä. Käytännön kehittämissuunnittelu on ollut mukana ratkaisemassa em. ongelmaa: (Hyrnsalmen) kunnan elinkeinotoimen ja alueellisen kehittämissuunnittelu-yhtiön (Kainuu Etu Oy) yhteistyötä on tiivistetty ja strategista kehittäjäverkostoa (väljää kehittämissuunnittelua) on rakennettu kohti ”yhden luukun periaatetta”. Olen

vakuuttunut, että myös paikallista koordinoitua ja sitoutumista (alueellisen lisäksi) kehittämissuunnitelmien hyödyntämisessä tarvitaan.

Kunnan paikallista kehittämistä koordinoiva rooli voi selkeyttää hanketason kehittämissuunnittelua ja kehittämistyötä yleensä. Myös Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman arviointi osoitti vahvan, eri tahojen osaamista integroivan, toimintamallin vahvuuden tuloksellisessa ja alueellisesti vaikuttavassa hanketoiminnassa (vrt. Ponnikas & Keränen 2003). Käytännössä motivoitunut, vahva ja riittävän laaja-alainen organisaatio tai verkosto kykenee alueellisesti integroivaan tulokselliseen kehittämistyöhön; alueellisesti ja erityisesti paikallisesti jopa paremmin kuin ohjelmat yhdessä.

Tukea edellä esitetylle väitteelle antaa myös arviointimme Barents Specialists -hankkeesta, joka on hyvä esimerkki verkoston toimivuudesta. Kansainvälinen verkostohanke oli jo sen ensimmäisessä vaiheessa toimiva ja tuloksellinen mutta vahvasti Suomi-painotteinen, mikä johtui lähinnä eri partnerimaiden rahoituksellisista ja ohjelmien välisistä ongelmista. Tämä kertoo hallinnollisista ja ohjelmateknisistä ongelmista, jotka heijastuvat hanketasolle. Tuolloin jo havaittiin, että koko toimiva verkosto oli vaarassa, ellei eri partnerimaita saada tasapainoisemmin osallisiksi kehittämistyöhön ja kehittymään (ks. Nevalainen *et al.* 2003).

Hanketasolla toteutuvalla kumppanuudella on merkitystä sillä, miten ohjelmat nivELYT keskenään yhteistyöhön ja aitoon kumppanuuteen hallinnossa – sekä ministeriö- että aluetasolla. Yhteistyö korostuu erityisesti siinä vaiheessa, kun ohjelmien rahoitusmahdollisuudet kaventuvat, esimerkiksi ohjelmakauden lopulla. Ohjelmien väliset (myös rakennerahastojen ja eri ministeriöiden väliset) raja-aidat ovat hanketasolta katsottuna korkeita. Kukin ohjelma ja rahasto muodostavat siis oman, ”itsekkään” suunnittelukoneen, joka jauhaa hyvää vain oman hallinnon ”etupiirissä” oleville kohderyhmille. Eri rahastojen erilaiset säädöspohjat ja roolit siis vaikeuttavat käytännön hanketoimintaa ja sen rakentumista aidossa bottom up -hengessä, ainakin maaseudun kehittämisessä.

#### **Neljäs johtopäätös:**

Yksittäinen ohjelma ei voi toimia alueellaan irrallaan muusta ohjelma- ja aluekehittämissuunnitelmasta. On suuri vaara, että ohjelmien todellinen täydentävyys jää retoriikan tasolle. Esimerkiksi hanketoiminta tavoite 2 -ohjelman ja ALMA:n välillä oli selvästi eriytynyt omille alueilleen siten, että tavoite 2 -ohjelma keskittyi taajamiin ja palveli voimistuvaa keskusten kehittämisvirtausta (vaikka tavoitteissa on myös maaseudun kehittämiseen liittyviä teemoja). ALMA:lle oli jätetty lähes yksin vastuu maaseudun kehittämisestä, mikä kertoo myös koko aluepolitiikan paradigman muutoksesta maaseudun ja kaupunkikeskusten kehittämisen välillä.

Ohjelmien välinen työnjako oli, ainakin maaseudun kehittämisessä, selkeä mutta samalla jäykkä ja rakenteeltaan siilomainen, joka aiheutti ongelmia aluetasolla, erityisesti toimialoja ylittävälle, innovatiiviselle hanketoiminnalle ja sen suunnittelulle. Klassinen strateginen suunnittelu, jota ohjelmat edustivat, ei toiminut joustavasti alue- ja hanketasolla, jossa

sovelletaan enemmän kommunikatiivista verkostomaista hallintastrategiaa. Eri ohjelmien välinen saumaton yhteistyö alueatasolla on välttämätön kunnianhimoisiin aluevaikutuksiin pyrittäessä.

Ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan aitoa dialogia maakunnallisen ohjelmahallinnon ja hanketalojen sekä hankesuunnittelijoiden välille, joka tarkoittaa hankesuunnittelun kannalta seuraavia asioita:

- Erilaiset kyvykkäät alueelliset instituutiot on saatava mukaan strategiseen kehittäjäverkostoon, jolle on annettava vastuun lisäksi myös valtaa.
- Endogeeninen aluekehitysmalli edellyttää kehittäjäorganisaatioilta ja erityisesti suunnittelijoilta myös kykyä hallita paikallisia resursseja ja kehittäjäverkostoja, vaikka hanketason suunnittelijoiden ja kehittäjien työtä haittaavat ohjelmamarkenteelliset ja erilaiset (paikalliset, alueelliset ja valtakunnallisetkin) poliittiset tekijät/lukkiutumukset.
- Tarvitaan kehittäjäkumppanuutta, kumppanuusverkostoa, josta on riittävästi yhteyksiä sekä alueelle että sen ulkopuolelle. Inkrementalistinen suunnitteluote ei aina toimi ongelman ratkaisemisessa (varsinkaan ilman vahvaa kommunikatiivista otetta hankesuunnittelutasolla).

## Politiikkatason heijastuminen hankkeisiin

Politiikkatason muutokset voivat vaikuttaa EU-ohjelman toteutukseen myös kesken ohjelmakauden, vaikka yleensä suurimmat muutokset poliittisissa linjauksissa toteutetaan ohjelmakausien vaihtuessa. Poliitiikkatason tarkastelu ja kannanotto hanketason toteutukseen käsiteltiin (metodisesti laadullisin sisältöanalyysin sekä asiantuntijahaastatteluin) seuraavan ohjelman arviointikysymyksen kautta (Keränen *et al.* 2004: 62–65):

- *Onko EU:n politiikassa tapahtunut muutoksia, jotka antavat aiheita ohjelman toteutuksen muuttamiseen?*

Lähtökohtaisesti tilanne oli väliarvioinnin kannalta sellainen, että tuolloin käynnissä ollut EU:n maatalouspolitiikan uudistus ei ehtinyt juurikaan vaikuttaa ALMA:n käytännön toteutukseen, sillä ALMA:n toteutus kesti ohjelman sulkemiseen vain vuoden 2006 loppuun.

Suomessa pelättiin ohjelmakaudella maatalouden tulomenetyksiä, joilta kuitenkin vältyttiin. Väliarvioinnin yhteydessä pohdittiin, että on tärkeää, että tukien irrottaminen tuotannosta toteutuu vain osittain ja että Suomi saa edelleen maksaa noin kolmanneksen tuista tuotantoon sidottuna. Ratkaisu antoi Suomelle useita erilaisia vaihtoehtoja, joista laadittiin myöhemmin yksityiskohtaisempia laskelmia. Johtopäätöksenä päädyttiin väliarviointivaiheessa ALMA:n osalta mm. seuraavaan (Keränen *et al.* 2004: 65): *...Maatalouspolitiikan uudistus ei suoraan vaikuta ALMA-ohjelman toteuttamiseen sen toteutusaikana. Kuitenkin*



*se lisää tarvetta lisätä ja tehostaa ohjelmassa sellaisia toimenpiteitä ja hankkeita, joilla helpotetaan maatalayrittäjien sopeutumista maatalouspolitiikan muutoksiin.*

Suositus osui myös suoraan hanketasoon ja jopa hankesuunnitteluun vaikuttavaan tasoon (Keränen *et al.* 2004: 65): *...Eryyisesti ohjelmassa tarvitaan viljelijöiden tuki- ja informaatiohankkeita, joilla kerrotaan maatalouspolitiikan tarjoamista kehittämismahdollisuuksista tilatasolla. ALMA-ohjelman toimenpiteiden tulee tarjota viljelijöille konkreettista apua eri kehittämisvaihtoehtojen haussa niin maatalouden kuin muun maaseutuuyrittämisen kehittämisessä sekä apua kilpailukyvyyn edelleen kehittämisessä ja kustannusten alentamisessa...*

Tämän kysymyksen suppea käsittely tässä yhteydessä osoittaa, että myös poliittinen strateginen linjaus voi, tai ainakin sen pitäisi voida, vaikuttaa käytännön hanketoimintaan nopeasti. Kysymys on ohjelmatasolla relevanssista: miten toimintaympäristön muutoksia tai muutospainetta käsitellään kehittämiskysymyksinä, koska muutoksen (tässä tapauksessa ulkoinen) uhka vaikuttaa hanketasolla (ainakin yrityshankkeissa) tehtäviin kehittämisratkaisuihin.

Toisaalta kysymykselle voidaan antaa myös laajempi yhteiskuntapoliittinen merkitys. Kysymyksen käsittely osoittaa sen, että poliittisiin linjauksiin pyritään nöyrästi sopeutumaan (sopeutumisstrategia); niitä vastaan ei siis lähdetä taistelemaan ainakaan ohjelmatasolla. Suunnitteluote on ohjelmatasolla tilanteeseen sopeutuva – ja niin sen oletetaan olevan myös hanketasolla. Mutta miten tällaisessa tilanteessa hanketoiminnan ja hanketoimijoiden tulisi reagoida? Kenen vastuulla on synnyttää haasteeseen vastaavia vaihtoehtoisia (politiikka)strategioita ja hankkeita, jos ohjelmataso ei siihen motivoitu tai kykene? Ja kun politiikkataso on kokemusteni mukaan (ainakin kuntatasolla) suunnitteluotteeltaan inkrementalistinen, on konservatiiviselle suunnitteluotteelle vaikea löytää aitoja vaihtoehtoja. Tässä tilanteessa myös kokoavan akateemisen arviointitutkimuksen rooli voisi – kriittisen arvioinnin rinnalla – olla aktiivinen ja avata uusia näkökulmia kehittämiskeskusteluun.

### **Viides johtopäätös:**

Politiikkatasolla tapahtuvat muutokset aiheuttavat usein pelkoja ja ahdistusta sekä ”lukiuttavaa” muutosvastarintaa eri tahoilla ja tasoilla. Suunnittelija/kehittäjä/arvioija joutuu tässä mielenkiintoiseen tilanteeseen: käsitteellistäkö (pelkästään), tukeako vai vastustaako muutosta (vrt. luku 2.2, Kehittämisen näyttämöt ja kehittäjän roolit). Tämän tyypisissä tilanteissa ohjelman ja hankkeen normaalit intressit suhteessa kohderyhmiin muuttuvat. Ohjelman ja hankkeen välinen suhde projektisyklissä ”lähenee”, joten uutta toimintaa koordinoivien, strategisesti laajojen ja vaativien, hankkeiden suunnittelua tulisi voida aktivoida nykyistä mallia suoremmin ohjelmasta. Rahoittajalta voisi odottaa tällaisessa tapauksessa hanketasolla aktiivisempaa ja kannustavampaa roolia sekä myös hallinnollista joustavuutta. Tällaisessa hankkeiden aktivointitilanteessa kumppanuuteen perustuva toimintamalli tai -strategia voisi olla kilpailutusstrategiaa toimivampi. Tällaisissa tapauksissa voisi olla perusteltua rahoittaa ohjelmasta myös eheyttäviä tutkimuksia arviointeja selvitysluontoisten arviointien rinnalla.

## 4.3 Projektisyklin hallinta hankkeen näkökulmasta

### Seurantajärjestelmä hankesuunnittelun tukena

Ohjelman seurantajärjestelmän tehokkaalla hyödyntämisellä osana hankesuunnittelun tieto- ja hallintajärjestelmää voisi olla erittäin keskeinen asema hankesuunnittelussa, siis jo hankkeiden syntyvaiheessa. Väliarvioinnissa ohjelman seurantajärjestelmää tarkasteltiin hanketoiminnan vaiheiden kautta: hankehakuvaihe, rahoitusvaihe, toimeenpanovaihe, maksatusvaihe ja valvontavaihe. Lisäksi arvioitiin seurantaa toimintajärjestelmänä. Arvioidtavana kohteena teema oli suhteellisen laaja, vaikka tässä yhteydessä nostan arvioinnista esiin vain muutamia keskeisimpiä, suunnittelun kannalta kriittisiä piirteitä.

Ohjelman välittömien ”asiakkaiden” (hankehakijat) näkökulmasta Suomen toiseen ohjelmakauteen siirtyminen vuonna 2000 aiheutti monia muutoksia hanketasoisessa seurannassa. Kriitikkiä esitettiin mm. kehittämishankkeiden tiukentuneesta ennakoiden myöntämiskäytännöstä ja kehittämishankkeiden puolivuositain tapahtuvasta maksatuksesta. Molemmista em. seikoista johtuva välirahoituksen tarve aiheutti suuria ongelmia ohjelman käytännön toteutukseen hanketasolla (ohjelmasta maksetaan kirjanpitoa vastaan kulut vasta jälkikäteen) (ks. Maa- ja metsätalousministeriö 2003). Tämän tyyppisiä, hanketasolle heijastuvia seurannan hallinnollisia vaikutuksia käsiteltiin arvioinnissa seuraavan arviointikysymyksen alla<sup>39</sup>: (Keränen *et al.* 2004: 75–90):

- *Onko seurantajärjestelmä toiminut tehokkaasti ja luotettavasti?*

Seuranta- ja hallintojärjestelmä on laaja kokonaisuus, joka koostuu hankeseurantajärjestelmästä, sen tuottamasta tiedosta sekä alueellisen maaseudun kehittämisohjelman hallinnoinnista ja käytännön kehittämistoiminnan ohjaamisesta. Seurantajärjestelmän tulisi tukea projektisyklin etenemistä: hankesuunnittelu ja hakuvaihe; rahoitusvaihe ja -prosessi; seurannan hallinnointi ja maksatus; tiedontuotanto seurantajärjestelmän kautta jatkohankkeille.

<sup>39</sup> **Tavoitteena** oli selvittää seurantajärjestelmän ja hankerekisterien toimivuus.

**Tuotoksena** syntyi analyysi ohjelman seurantajärjestelmän toimivuudesta ohjelman ohjausinformaation tuottajana ja siirtäjänä. Esitystapana oli johtopäätös keskeisestä sisällöstä ja parannusesityksiä toimintatapoihin (ml. komission tarvitseman arviointitiedon tuottaminen).

**Metodi:** Tätä kokonaisuutta tarkasteltiin lähinnä kyselyjen ja fokusryhmähaastattelujen avulla seurantaryhmän (keskushallinto), maaseutujaostojen (TE-keskustaso) ja hankevastaavien (toteutustaso) näkökulmasta. Seurantajärjestelmän ”viitekehys” ja sen vaiheet hanketyön kannalta käsiteltiin arvioinnissa seuraavasti. Arvioinnissa verrattiin seurantajärjestelmästä ja hanketasolta kerätyn tiedon yhdenmukaisuutta ja luotettavuutta. Keskeisiä tarkastelunäkökulmia olivat seurantarekisterin tietosisällön luotettavuus, tiedonkeruun ongelmat, kohdentumis- ja vaikutustietojen päällekkäisyys, vaikutustietojen kumulatiivisuus ja rekisteritietojen alueellinen epätarkkuus. Tilastoanalyysyjä tehtiin SPSS-ohjelmalla ja laadullisten vastausten tämän tutkimuksen analyysissä (kehittämishankekyselyt) hyödynnettiin NVivo 9 laadullisten aineistojen hallintaohjelmistoa.

## Hankesuunnittelu ja hakuvaihe

Hankehakuvaihetta kuvattiin väliarvioinnissa seuraavasti (Keränen *et al.* 2004: 77): *...Hankesuunnittelun kannalta hankkeen hakuvaihe ja rahoitus ovat ratkaisevia, sillä näissä vaiheissa suunnitteluprosessin kautta käydään dialogia hankesuunnittelijan ja ohjelman ballinnon kanssa. Kyselyiden perusteella hankehakuvaiheen voidaan arvioida toimivan kohtuullisen hyvin, vaikka avoimista vastauksista löytyy kriittisiä kommentteja.*

- *”Hankehakuprosessi on edelleen liian hidasta, byrokraattista ja sekavaa, joskin se on kehittynyt oikeaan suuntaan alkuvaiheen jälkeen.”*
- *”Prosessissa on edelleen liikaa tilaa erilaisille tulkinnoille, mikä aiheuttaa sekavuutta ja epävarmuutta hankehaussa.”*
- *”Toiminnan byrokraattisuus ohjaa siihen, että vain ammattilaiset voivat olla mukana hanketoiminnassa. Pienyritykset ovat vaikeuksissa byrokratian kanssa.”*

Hakuvaiheen osalta päädyttiin mm. seuraavaan suositukseen (Keränen *et al.* 2004: 77): *...Hankehakuprosessia tulee yksinkertaistaa tai tukea siten, että prosessi ei kohtuuttomasti hankaloita kehittämistoimintaa. Käytännössä koulutusta voidaan lisätä sekä toimintaryhmien ja työohjelmien työskentelyä suunnata hakuprosessien tukemiseen.*

Kritiikki ei ollut enää jälkiarviointivaiheessa yhtä kärjekästä tätä vaihetta kohtaan. Jälkiarviointiaineiston hankekysely osoitti, että tukea oli hankesuunnitteluun riittävästi saatavissa 67 %:lla hankkeista, vain 13 % hankevastaajista oli sitä mieltä, että suunnittelun viranomaistuki oli riittämätöntä. Mielenkiintoinen tulos on kuitenkin se, että lähes joka kolmas hanke (29 %) totesi suunnittelun riittämättömyyden vaikeuttaneen ainakin jonkin verran hankkeen toimintaa. Suunnittelun siis koettiin heijastuvan koko hankkeen elinkaareen, minkä jälkiarvioinnin hankekyselyssä eräs projektipäällikkö kiteytti seuraavasti: *”...Hyvä hankesuunnitelma on kaiken A ja O.”* Suunnitteluongelmat liittyivät pieniin, hanketoimintaa aloitteleviin organisaatioihin, joihin kuului paljon toimintaryhmähankkeita suunnittelevia tahoja. ALMA:n empiria vahvisti käsitystäni siitä, että ”amatöörisuunnittelijat” joutuvat helposti konfliktiin suunnittelukoneen kanssa, koska he toimivat eri rationaalisuudella kuin ”joustamaton” ohjelmataso – suunnittelukone.

Hankesuunnitteluosaajien rooli korostuu yritysten rajapinnassa. Hankesuunnittelu ja yleensä erilaisten tukimuotojen hallinta oli erityinen ongelma yrityshankkeille, joista 40 % koki hallitsevansa EU-rahoitteiset tukimuodot huonosti ja 48 % vain kohtalaisesti. Siis vain joka kymmenes tukea hakenut yritys hallitsi hyvin eri tukimuotojen käytön. Yrityshankkeiden vastaajista kuitenkin 82 % piti tukimuotoja hyvin sopivina maaseutuyritysten kehittämiseen, mitä voidaan pitää hyvin positiivisena suhtautumisena ohjelmaan ja sen tarjoamiin resursseihin (ks. Pönnikas *et al.* 2008). Edellä mainittu tilanne on omiaan ”kasaamaan” sekä kehittämis- että yrityshankkeita suppealle organisaatiojoukolla.

Hankesuunnittelun ja erityisesti osaavan suunnittelijan rooli korostuu projektisyklin tässä vaiheessa, joka voi olla myös vaativa, kuten jälkiarviointikyselyn projektipäällikön

toteamus osoitti: *”Monen ‘takei’ oli jo tyhjä ennen kuin edes aloitettiin hanketta – suunnitteluai-ka pitäisi kehityshankkeissa jollain lailla saada huomioiduksi...”* Hakijan resursseja kuluttavan suunnittelun roolia korostaa vielä sekin, että hallintobyrokratiaan liittyvät asiat koettiin hankkeiden toimintaa eniten vaikeuttaneina tekijöinä, ja näitä ongelmia pystyttiin parhaiten ratkomaan hyvällä suunnittelulla ja hankesuunnittelun osaavalla organisaatiolla ja/ tai verkostolla. Aluekehittämistä ja sen suunnittelua on mahdollista kutsua generatiiviseksi johtajuudeksi, jossa keskeisessä asemassa ovat informaation ja yhteistyön hallinta sekä neuvottelukompetenssit ja strategiset kompetenssit (vrt. Sotarauta *et al.* 2007). Substanssi-osaaminen on myös suunnittelijan/kehittäjän tärkeä kompetenssi mutta ei siis välttämättä aina tärkein.

ALMA-ohjelman arviointi antoi viitteitä ja Oulun tavoite 2 -ohjelman arviointi vahvisti, että hanketoimintaa suunniteltaessa tulisi jonkun osapuolen hallita hankesuunnittelun lisäksi hanketoiminnan polku, jossa tunnistetaan elinkaari esiselvityshankkeista kehittämishankkeisiin ja lopulta yrityshankkeisiin. Peruslogiikkana tulisi olla, että hankkeen toiminta ja tuotokset otetaan hankkeen päätyttyä jollakin tavalla jatkokäsittelyyn tai -prosessiin, jopa osaksi toteuttajaorganisaation toimintaa. Tämän kiteytti eräs hankekyselyyn vastannut projektipäällikkö seuraavasti: *”... Vielä enemmän pitäisi kiinnittää huomiota hankkeen jälkeiseen elämään. Kuinka hankkeen aikaansaannoksia hyödynnetään jatkossa.”* Jo hankkeen suunnitteluvaiheessa pitäisi tiedostaa, mihin strategiseen yhteyteen se liittyy ja missä hankepolun vaiheessa kehitettävä teema on sekä miten hankkeen päätyttyä luontevasti siirrytään hankepolun seuraavaan vaiheeseen eli hyödyntämään tehokkaasti tuotoksia, ikään kuin ”tuotteita”.

Tavoitteisiin pääsemiseksi ja vaikuttavuuden turvaamiseksi tarvitaan tuloksellista toimintaa ja yhteistyötä hankkeiden välillä ja niiden jatkumoissa. Yksittäisen hankkeen kannalta oman aseman hahmottaminen voi olla haastava. Huolestuttavan suuri osa esimerkiksi Oulun tavoite 2 -hankkeiden toimijoista ei tiennyt, miten heidän hankettaan tullaan jatkamaan. Toisaalta kehittämishankkeista yrityshankkeiksi johtavan hankepolun idean toteutumisen kannalta kohtuullisen suuri osa, neljännes hanketoimijoista, arvioi hankkeensa jatkuvan toteuttajan omalla panostuksella. Näkemysten hajoamisesta kertoo esimerkiksi seuraava arvioinnissa kuvattu seikka (Ponnikas & Keränen 2003: 50): *... Hankehenkilöiden keskuudessa on varsin erilaiset näkemykset siitä, miten hanketta tulee jatkaa. Yksittäisessä hankkeessa osa toimijoista pitää hanketta infrastruktuurihankkeena, jonka toimintaa ei tarvitse jatkaa, mutta osa ymmärtää hankkeen toiminnan jatkoon niin olennaiseksi, että siihen ollaan valmiita omalla panostuksella.*

ALMA:n jälkiarviointi osoitti, että myös kehittämishankkeissa toimintaa jatkettiin hakijan omalla panostuksella, ilman hankerahaa, noin joka kolmannessa hankkeessa; joka neljäs hanke aikoi jatkaa toimintaa uudella hankkeella ja hankerahoituksella, joten hanketoiminnan polun voitiin olettaa tätä kautta jatkuvan luontevasti valtaosalla kehittämishankkeista (ks. Ponnikas *et al.* 2008: 103). Yrityshankkeiden osalta jälkihoitoasia ei ole ongelma, koska toiminta jatkuu yleensä yritystoimintana tai hakijan omalla kehittämispanostuksella. Aluekehittämisessä yritysstrategiat ja kehittäjäorganisaatioiden strategiat ovat tässä suhteessa luonteeltaan hyvin erilaisia.

Mielestäni kehittämishankkeiden rahoitusta tulisi uskaltaa hyödyntää myös ns. riskirahoituksena (mikä saa jonkin verran tukea myös hankeaineistoista). Radikaaleihin strategisiin irtiottoihin, *Siniselle merelle*, pitäisi voida päästä nimenomaan kokeilevan kehittämishanketoiminnan kautta. Ohjelmaloogisesti tämä on perusteltua, sillä ilman ohjelman rahoitusta monet opettavaiset ja innovatiiviset kokeilut, pilotit, jäisivät tekemättä. Joidenkin organisaatioiden siis tulisi kyetä rakentamaan tällaisia kehityksen murroskohtia etsiviä kärkihankkeita, yhteisen hallinnan ja kumppanuuden hengessä, myös strategisesti vaikeisiin ongelmiin sekä paikallista ja alueellista näkökulmaa laajempaan ”rajojen koetteluun”. Ongelmana tässä on, että kaikilla organisaatioilla ei ole (historiallisesta tai perustehtävään liittyvistä syistä) resursseja suunnitella hankkeita; tämä seikka valikoi hakijoita ja vaikuttaa siten aluepoliittiseen valta-asemaan toimijakentällä.

Esimerkiksi Oulun kaupungin alueella toteutettujen tavoite 2 -ohjelman hankkeiden tavoitteena olivat usein myös myönteiset heijastusvaikutukset muualle maakuntaan ja Pohjois-Suomeen. Heijastusvaikutusten tehostamiseksi arvioinnissa (Ponnikas & Keränen 2003) suositeltiin, että Aktivaattorit-hankkeessa toimivien koordinaattoreiden tulisi lisätä yhteistyötä kaupungin ulkopuolisten organisaatioiden, mm. ammattikorkeakoulun ja yliopiston kanssa. Ideana suositukselle oli vahvan, osaavan verkoston luominen, joka kykenee nimenomaan radikaaleihin, innovatiivisiin hankkeisiin (vrt. triple helix -kehittämismalli).

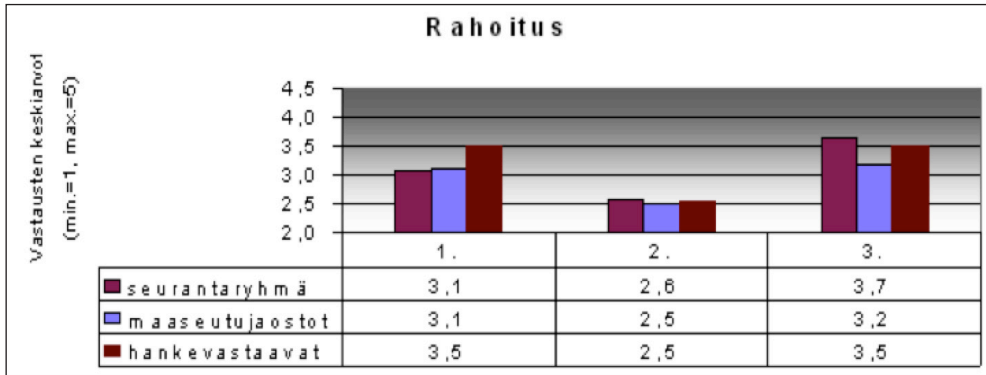
### **Rahoitusvaihe**

Rahoitusvaihe on projektisyklissä hankkeen synnyn kannalta ratkaisevin vaihe. Vaiheen toimivuutta analysoitiin (lähinnä hankekyselyaineistojen kautta) väliarvioinnissa seuraavasti (ks. Keränen *et al.* 2004: 78): ...*Rahoitusvaiheen suurin ongelma on rahoituspäätösten saamiseen kuluva pitkä aika... Väliarvoituksen järjestäminen aiheuttaa toimijoille todellisia ongelmia. Vaarana on, että ohjelman sujuva toteuttaminen vaarantuu väliarvoituksen järjestämisestä aiheutuvien ongelmien vuoksi...*

Hankevastaavilla oli kuitenkin rahoitusvaihe suhteellisen hyvin hallussa (verrattuna sidosryhmien käsityksiin asiasta) jo väliarviointivaiheessa (kuva 28) ja vielä paremmin ohjelman loppuvaiheessa, sillä jälkiarviointihankekyselyn mukaan ongelmia rahoituspäätökseen liittyen oli vain 14 % hankkeista ja vain 17 % piti rahoituspäätöksentekoa liian hitaana. Kuva 28 osoittaa väliarviointivaiheen ongelman: päätöksenteon hitauden. Rahoitusvaihe ei itse asiassa edes kuulu varsinaiseen hankesuunnitteluun, mikäli rahoitusvaiheessa ei viritetä yhteistyötä tai toteuttajaverkostoa jollakin tavalla uusiksi (esim. rahoittajan johdolla).

### **Toimeenpano- ja maksatusvaihe**

Seuraavat vaiheet, ohjelman toimeenpano ja maksatukset, eivät ole seurannassa hankesuunnittelun kannalta kovinkaan kiinnostavia asioita, vaikka niillä onkin suuri merkitys



Kuva 28. Rahoitusvaiheen toimivuus; vastausten keskiarvot kohderyhmittäin (asteikko 1 = täysin eri mieltä, ...5 = täysin samaa mieltä) (N=165) (Keränen *et al.* 2004: 78). (Väittämät: 1. Ohjelman / Hankkeen rahoituksen hallinnointi toimii hyvin; 2. Rahoituspäätösten saamisen aikaviive on kohtuullinen; 3. Ohjelman / Hankkeen rahoitus on riittävä.)

projektisyklin hallinnassa, hankkeen toteutuksessa – ja siksi myös toteutuksen suunnittelussa. Yleisesti voidaan todeta, että alkuvaikeuksien jälkeen ALMA-ohjelman ja hankkeiden toimeenpano eteni varsin sujuvasti, vaikka edelleen seurannan säädösten monimutkaisuus ja selkeiden tulkintaohjeiden puute muodostivat ongelman, jonka helpottamiseksi hallinnossa tehtiin koko ajan kehitystyötä (yhdessä arviointiryhmän kanssa). Ohjelman edistymisen kannalta oli positiivista, että yhteistyö eri tahojen välillä oli toimivaa samoin kuin se, että eri tahojen tehtäväkuvat olivat selvät. Myös maksatuskäytäntö toimi kohtuullisesti, mutta maksatusten saamisen aikaviive koettiin liian pitkäksi, mikä hankaloitti hankkeiden välirahoitusta – käytännössä pienten organisaatioiden kassan riittävyttä.

Käytännössä tämä heijastui siis myös hankesuunnittelun alkupäähän, erityisesti alueiden hakijaorganisaatioiden valikoituvuuteen. Avovastausten (jälkiarvioinnin hankekysely) mukaan byrokraattisuus (raskas raportointi ja maksatusten viivästyminen) oli johtanut myös hankeväsymykseen ja jopa työuupumukseen, koska se aiheutti hanketyön arjessa epävarmuutta mahdollisista taloudellisista ongelmista tai seuraamuksista, koska kaikkia hankkeen aiheuttamia kustannuksia ei välttämättä hyväksytty maksuun. Lisäksi koettiin yleisesti, että byrokrania suosii ns. ammattihakijoita, koska hallinnoijan asema oli ”rakennettu” turvattomaksi. Jo pelkästään hankehallinnon käsitteistöä pidettiin niin vaikeaselkoisena, että ”normaalilla lukutaidolla” asioiden hoidosta ei koettu selvittävän. Hankekyselyjen perusteella erityisen kiusallisena raskas hallinto koettiin pienissä ja ”kevyesti” suunnitelluissa ja ”kevyiksi” tarkoitetuissa hankkeissa.

## Valvontavaihe osana seurantaa

Seurannan osalta on syytä tarkastella vielä valvontaa jo pelkän valvonnan käsitteen tärkeyden takia, koska hankekyselyjen perusteella valvonta sotkettiin usein seurantaan ja jopa arviointiin. Tässä yhteydessä voisi pelkistää, että *valvonta* on hankkeiden laillisuuden tarkastusta; *seuranta* on hankeorganisaation omaa hankkeen etenemisen seuraamista suhteessa suunnitelmaan; *arviointi* on kokonaisuuden arvottamista jollakin systemaattisella arviointimetodilla (vrt. luku 3).

Maa- ja metsätalousministeriön vastuulla olevaa valvontaa toteutetaan sekä hallinnollisilla että paikalla tehtävillä tarkastuksilla. Arvioidun ohjelman taustalla olleeseen lainsäädäntöön nojautuen (esim. maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 329/1999, 44/2000) tarkastukset tehtiin siten, että tukien myöntämistä ja maksamista koskevien edellytysten noudattaminen varmistettiin sekä toimeenpanon tehokkuus ja asianmukaisuus todennettiin.

Suunnittelun ja suunnittelun arvioinnin näkökulmasta teema on mielenkiintoinen. Valvonnan ja tarkastuksen tulisi antaa palautetta hankesuunnitteluun antamalla tulkintoja ja linjaamalla erilaisia käytäntöjä hanketasolla. Tämän vuoksi on syytä tarkastella hieman lähemmin havaittuja puutteita ja kokemuksia tarkastuksesta. Väliarviointiraportissa todettiin valvonnasta seuraavaa (Keränen *et al.* 2004: 83): *...Tarkastusraporttien mukaan vain kolmannes hankkeista selviää ilman suurempaa huomautettavaa. Lähes 60 %:lla tarkastetuista kohteista on puutteita, jotka edellyttävät korjaavia toimenpiteitä. Lähes 5 % hankkeista joutuu niin kriittiseen tarkasteluun, että jonkinasteista takaisinperintää ainakin harkitaan. Hankkeiden toteutamisessa havaittiin seuraavanlaisia puutteita:*

- *tukea oli maksettu ei-tukikelpoisille kustannuksille*
- *kustannusten liittyminen hankkeeseen oli jäänyt epäselväksi*
- *kirjanpidon järjestämisessä oli havaittu puutteita*
- *riittämättömät selvitykset käytetyn koneen ja laitteen hankinnan hyödyllisyydestä*
- *kilpailuttaminen ja paikkakunnan kohtuullisen hintatason selvittämistä oli laiminhyöty*
- *puutteita oli TE-keskusten tuki- ja maksatuspäätöksissä sekä niiden käsitteilyssä.*

Seuraava kommunikatiivisuuteen liittyvä väliarvioinnin johtopäätös osoittaa palaute- ja oppimisprosessien hyödyntämisiongelman (Keränen *et al.* 2004: 85): *...Valvonta on ongelmallinen kokonaisuus. Valvontavaiheen tiedonkeruu toimii, mutta tietojen hyödyntäminen ei. Suurimmat ongelmat liittyvät ohjelmaa ja hanketoimintaa ohjaavien ohjeiden ja säädösten toimivuuteen käytännössä. Ohjeiden ja säädösten selkeyttämisstarve on ilmeinen ja se koostuu keskuhallinnon kautta tulevan ohjeistuksen selkeyttämisestä sekä TE-keskustasolla näiden ohjeiden ja säädösten johdonmukaisesta tulkinnasta.*

Jälkiarvioinnin hankepalautteista kävi myös ilmi, että vaikka hanke onnistui saavuttamaan hyvin tavoitteensa, siitä jäi toteuttajalle ja kohderyhmälle ristiriitainen kuva, ns. huono maku, erityisesti ohjelmasta johtuvan byrokraattisen toimintatavan takia. Hanketaloissa koettiin, että ohjelman suunnalta tulevassa hallintovaateessa ei ole otettu huomioon or-

ganisaatioita, joiden perustehtävään kuuluu muutakin kuin hanketoiminta. Hankkeiden toteuttajat kokivat loukkaavana sen, että niihin ei luoteta hallinnollisina osajina, vaikka ne toimivat lakien ja hyvän hallintotavan mukaan. Erityisen kiusallisena koettiin erilaiset pelotteet, esim. takaisinperintöjen ja tarkastusten uhkat. Yleisenä palautteena hankkeiden avovastauksissa todettiin byrokrattisuuden tappavan nimenomaan luovuuden ja sitä kautta karkottavan luovat hankkeiden suunnittelijat ja toteuttajat, joiden varassa innovatiivinen kehittämistoiminta voisi edistyä. Kielteisten kokemustensa vuoksi kehitysajattelu oli jopa vääristynyt esim. tämän tapauksen tapaan: ”...byrokratia koko ajan tiukentuu, ollaan jo lähellä sitä, että on helpompaa tehdä uudet jutut ilman hankerahoitusta...”

### **Hankerekisteri seurantajärjestelmänä**

Seuraava lainaus väliarviointiraportista on ehkä provosoiva mutta kertoo paljon ohjelman teknisestä seurannasta (Keränen *et al.* 2004: 88): *Keväällä 2003 toteutetussa fokusryhmähaastattelussa paneuduttiin tarkemmin bankeseurantajärjestelmän käyttökelpoisuuteen sen keskeisten käyttäjien eli TE-keskusten näkökulmasta. Haastattelujen keskeiset viestit olivat kiteytettynä seuraavat:*

- ”Hankeseurantajärjestelmä ei palvele TE-keskusten tarpeita, mistä syystä TE-keskukset joutuvat luomaan omia seurantajärjestelmäsovelluksiaan (excel ja access) oman toimintansa (ml. raportoinnit omille sidosryhmille sekä keskuhallinnolle) tueksi.”
- ”Omien seurantajärjestelmäsovellusten laatiminen vaatii rahallisia (tekninen tuki) ja henkilöresursseja, joita voitaisiin hyödyntää tehokkaammin esimerkiksi ALMA-bakemusten käsittelyssä.”
- ”TE-keskukset eivät voi käyttää bankeseurantajärjestelmää oman toimintansa kehittämisen välineenä.”

Jo keväällä 2002 suoritettiin kartoitus, jonka avulla pyrittiin hahmottamaan hankkeiden ilmoittamien tietojen ilmestymisnopeutta hankerekisteriin. Tarkistus toteutettiin seuraavasti: Satunnaisesti valituille hankkeille lähetettiin keväällä 2002 kysely, jossa hankkeita pyydettiin ilmoittamaan arvioijalle samat tiedot, jotka hankkeet olivat ilmoittaneet 31.12.2001 tapahtunutta hankerekisterin päivitystä varten. Vastauksia saatiin 47 kappaletta. Hankenumeron perusteella tarkistettiin hankerekisteristä näiden hankkeiden ilmoittamat tiedot Hanke2000-järjestelmästä 19.4.2002 (ks. taulukko 10).

Haastattelut ja poikkileikkausajankohtana tehty otos osoittivat, että tietojen päivittymisen aikaviive Hanke2000-järjestelmään oli huomattavan pitkä. (Vaikka onkin huomattava, että hankkeilla oli asetuksen mukaan kolme kuukautta aikaa vuoden vaihteen jälkeen raportoida tuloksensa.) Tällainen tilanne ei ollut minkään rekisterin käyttäjätahon kannalta toivottava. Järjestelmä ei palvellut ainakaan kaikilta osin sitä tarkoitusta, jota varten se oli rakennettu. Keskeisenä johtopäätöksenä esitimme mm. seuraavaa (Keränen *et al.* 2004: 90): ...*Hankerekisterin asema on keskeinen ALMA-ohjelman koordinoinnin, toteuttamisen*



Taulukko 10 . Paljonko uusia työpaikkoja, uusia yrityksiä ja hankkeen aikana työllistyviä (kumulatiivinen summa yht.) on ilmoitettu hankkeessa rekisteriin syntyneeksi 31.12.2001 mennessä (N=47) (Keränen *et al.* 2004: 89).

	Kyselyn mukaan, kpl	Tilanne hankerekisterin mukaan 19.4.2002, kpl
Työpaikkoja	100,0	15,75
Uusia yrityksiä	51,0	9,0
Hankkeen aikana työllistyviä	60,1	21,52

*ja suuntaamisen kannalta. Se, ettei järjestelmää ole saatu toimivaksi eri käyttäjien kannalta, osoittaa yhteistyön puutteellisuutta ja sitä, että hankeseurannan merkitystä ei aluekehittämisessä edelleenkään täysin tunnusteta.*

Ohjelmaperusteinen kehittämistoiminta ja siihen liittyvä kehittämisvälineistö on vuosien mittaan otettu hanketasolla hyvin haltuun – väline ei enää varasta pääosaa kehittämis-työssä. Lisäksi alueellisessa kehittämisessä mukana olevat tahot ovat oppineet tuntemaan toistensa toimintatapoja ja -mahdollisuuksia, mikä on myös parantanut toiminnan yleistä hallintaa. ALMA:n yhteydessä voitiin jopa puhua oppivista alueista, jotka olisivat voineet toimia hyvinkin omaehtoisesti ja itsenäisesti, ilman ministeriöiden ”holhousa” ja tiukkaa kontrollia. Oppivien alueiden ja oppivien organisaatioiden sekä toimijoiden kehittymisen kannalta yksi pahimmista jarruista ohjelmassa oli seuranta- ja palautejärjestelmän (kaksi-suuntainen) toimimattomuus.

Edellä esitetyllä seurantajärjestelmän referoinnilla haluan osoittaa ne puutteet, jotka heijastuvat hallinto- ja hallintajärjestelmästä hanketason suunnitteluun. Tällainen ohjelman seuranta ei palvele lainkaan hankesuunnittelijoita ja hankkeita tietojärjestelmänä, ainakaan sillä tasolla kuin voisi tietoyhteiskunnassa olettaa ja odottaa. Tilannetta oli toki saatu parannettua ensimmäisestä ohjelmakaudesta (esim. 5b-ohjelma, vrt. Malinen *et al.* 2002) mutta ei läheskään riittävästi.

### **Kuudes johtopäätös:**

Suurimmat ongelmat suunnittelijan työssä aiheutuvat tavalla tai toisella suunnitteluresursipulasta. Erityisesti hallintobyrokratian vaatimat hallintokiemurat vievät aikaa ja monen lähteen rahoitukselliset viritykset ovat suunnittelullisesti työläitä. Yhteistyöverkoston ja hakijaorganisaation kyvyttömyys ymmärtää projektisyklin hallintaa ja siihen liittyvää arviointia, seurantaa ja muuta vallankäyttöä häiritsee myös sujuvaa suunnittelua. Kokonaisuutena tällainen hallinta ja arviointi- sekä seurantajärjestelmä koetaan hanketasolta pääasiassa ylhäältä alas (top down) suuntautuvana vallankäytön ja kontrollin välineenä, koska se ei aktiivisesti palvele hankesuunnittelua. Hanketasolla koetaan oltavan enemmän suunnittelun kohteena kuin aktiivisena suunnittelijana ja toimijana. Tilanne on ristiriitainen, koska hanketasolta odotetaan nimenomaan aktiivista roolia. Vahvaa kontrollijärjestelmää

ihmetellään hankkeissa, koska ”kentällä” ollaan hyvin selvillä erilaisten väärinkäytösten vähäisyydestä, minkä myös tehdyt viralliset tarkastukset ovat osoittaneet.

Aluekehittämisen suunnittelutyössä (erityisesti hankesuunnittelussa) keskeisessä asemassa on informaation ja yhteistyön hallinta. Tähän tarvittaisiin tukea hankeseurannasta ja arvioinnista, hallintajärjestelmästä, joka helpottaisi myös hankesuunnittelijan työtä ainakin seuraavilla tavoilla:

- Tarvitaan hankkeita palveleva ja yhteistyötä edistävä avoin tietojärjestelmä, joka palvelee erityisesti hankesuunnittelua. (Asia on toki kokemuksen mukaan kulluvalla ohjelmakaudella edistynyt hyvin.)
- Tarvitaan suunnittelutyökaluja, käyttökelpoista ajantasaista tietoa mahdollisista yhteistyöhankkeista (eri vaiheissa olevista) ja ohjelman senhetkisistä intresseistä (ml. rahoitustilanne ja kriteerit sekä kriteerien painotukset).

## Ohjelman toimeenpanon tuki teemaohjelmilla, toimintaryhmillä ja ylimaakunnallisilla hankkeilla

ALMA-ohjelman toimeenpanoa tuettiin teemaohjelmilla, toimintaryhmyöllä sekä ylimaakunnallisilla hankkeilla. Ohjelman varoista 10 % päätettiin sitoa laajojen, ylimaakunnallisten hankkeiden toteutukseen. Lisäksi alueella toimi 20 alueellista toimintaryhmää, joille annettiin alueellista vastuuta ohjelman toteutuksessa, LEADER+ -yhteisöaloitteen tyyliin. Näiden lisäksi monissa maakunnissa valittiin alueellisia painopistealoja, joihin ohjelman toimenpiteitä erityisesti suunnattiin ja joille laadittiin erityiset koordinoituvälit, joita kutsuttiin teema- tai työohjelmiksi. Keinoja sovellettiin valikoiden ja hyvin vaihtelevilla toimintamalleilla koko ohjelma-alueella. Seuraava väliarviointikysymys käsitteli tätä hankesuunnittelun kannalta mielenkiintoista teemaa (ks. aineistot taulukosta 13)<sup>40</sup>: (Keränen *et al.* 2004: 91–112):

- *Miten toimintaryhmät, teemaohjelmat ja ylimaakunnalliset hankkeet soveltuvat toimintamuotoina ohjelman toteuttamiseen?*

<sup>40</sup> Huom. Pohjois-Pohjanmaan työohjelmien arviointia käytettiin ”pilotina” koko ALMA:n työohjelmien arvioinnille. Siinä yhteydessä laadittiin malli, jolla myös koko ohjelma-alueen tilanne arvioitiin (ks. Keränen *et al.* 2002; ks. myös Leppänen *et al.* 1999).

**Tavoite:** Selvitetiin toimintaryhmien, teemaohjelmien ja ylimaakunnallisten hankkeiden soveltuvuus toimintamallina ALMA-ohjelman toteuttamiseen. Lisäksi arvioitiin myös ohjelman läpäisyperiaatteena olevan yhteistyön ja yhteistyökulttuurin toteutumista käytännössä.

**Tuotosena** syntyi tietoa aineistoista ja analyysi toimintaryhmien osallistumisesta ohjelman toteuttamiseen ja teemaohjelmien ja ylimaakunnallisten hankkeiden osuudesta ja niiden merkittävydestä ja tuloksellisuudesta (toimintamallina) ohjelman toteuttamisessa. Selvitys vastasi myös, syntyikö näistä toimintatavoista lisäarvoa.

**Metodi:** Ohjelman toteuttajatahoille sekä ohjelman hankkeille tehtyjen kyselyjen (www-kyselyt) ja fokusryhmähaastattelujen perusteella analysoitiin ja kuvattiin tilanne, jonka perusteella tehtiin suositukset ja johtopäätökset. Tilastoanalyysijä tehtiin SPSS-ohjelmalla ja tämän tutkimuksen laadullisten vastausten analyysissä (kehittämishankkelyt) hyödynnettiin NVivo 9 laadullisten aineistojen hallintaohjelmistoa ja aiemmin mainittua laadullisen aineiston analyysimenetelmää.

## Teema- ja työohjelmat

Teema- ja työohjelmat ovat välineitä, yleensä kehittämishankkeita, joilla koordinoidaan ohjelman (tai useiden alueellisten ohjelmien) tärkeänä pitämän teeman tai sektorin kehittämistoimintaa. Työohjelmien asema hankesuunnittelun tukemisessa, hanketoiminnan suuntaamisessa ja innovatiivisuuden virittäjänä sekä yhteistyön koordinoijana on erittäin kiinnostava teema tämän tutkimuksen kannalta. Väliarviointiraportissa todettiin tähän liittyen seuraavaa (Keränen *et al.* 2004: 95–98): *...Vastaajien mielestä hankkeistus kokonaisuudessaan työohjelmissa on sujunut hyvin... Työohjelmien hankkeistuksen onnistumiseen on vaikuttanut toimialaa enemmän työohjelman vetäjä ja hänen taitonsa ja asemansa. Toinen merkittävä tekijä on yhteistyöverkoston syntyminen toimialalle. Keskeistä todetaan olevan rahoittajan, toteuttajan ja edunsaajan sitoutuminen toimintaan... Keskimäärin vastaajat arvioivat suurimmiksi ongelmiksi työohjelmien hankkeistuksessa työohjelman heikon aseman toimialalla sekä taustajojen heikon sitoutumisen. Kuntasektoria edustavat vastaajat kokivat työohjelman heikon aseman oleva keskeinen syy hankkeistuksen ongelmiin. Hallinto taas piti kohderyhmän heikkoa sitoutumista seikkana, joka on aiheuttanut ongelmia työohjelmien toiminnalle.*

Väliarviointivaiheessa vastaajien (järjestöt/oppilaitokset; kunnat; ohjelmahallinto) antama palaute työohjelmista osoittautui hyvin myönteiseksi. Työohjelmaperusteista toimintaa pidettiin niitä toteuttavilla alueilla selvänä parannuksena aiempaan kehittämistoimintaan verrattuna. Myös jälkiarviointin tulokset todistivat saman asian, sillä 44 % sidosryhmävastaajista oli sitä mieltä, että toimintatapa tuki erinomaisesti tai hyvin ohjelman tavoitteiden saavuttamista ja vain 7 %:n mielestä tuki oli heikkoa (Ponnikas *et al.* 2008: 82). Myös hanketason vastauksista tuli lähes varauksetonta tukea työohjelmatyölle. Vastaava yhteistoiminnallinen kehittämistoiminta alueilla ei olisi vastaajien mielestä toteutunut ilman työohjelmia. Kriittisiä kantoja nousi esille ainoastaan tahoilta, jotka eivät päässeet osallisiksi työohjelmien teemallisesti rajatuista ”hyödyistä”.

Työohjelmien rooli koordinointi- ja yhteistyövälineenä oli siis kiistaton. Hankkeistuksen etenemistä käsittelevässä arviointikohdassa tarkasteltiin myös sitä, miten innovatiivisena vastaajat kokivat toteutetut työohjelmat. Tähän liittyen oli käytössä tarkempaa vertailua myös johtamastani Pohjois-Pohjanmaan työohjelmien arvioinnista, jossa työohjelmien innovatiivisuus ilmeni lähinnä siten, että uudenlainen yhteistyö oli lisännyt luovaa kanssakäymistä, ja tämä puolestaan oli synnyttänyt uusia ajatuksia ja kehittämisinnovaatioita. Työohjelmien avulla kehittämiskelpoiset uudet ideat voitiin ohjata tarvittaessa joustavasti ja tehokkaasti jatkokehittelyyn (ks. myös Keränen *et al.* 2002).

### Seitsemäs johtopäätös:

Työohjelmat soveltuivat hyvin aluestrategian painopistealojen kehittämiseen, eli ne toimivat ohjelman strategisuutta vahvistavana työkaluna ja tehokkaana hankesuunnittelun suuntaajana ja ”arvioijana”, tarvittaessa jopa hankkeiden kumppaneina. Käytännössä työohjelmat ovat yleensä koordinoivia, strategisia, ohjelmaa lähellä olevia kehittämissankkeita. Mielestäni työ- ja teemaohjelmat ovat sellaisia hanketyyppejä, jotka tulisi rahoittaa kokonaan julkisella ohjelmarahalla, jotta niiden toteuttaminen kiinnostaisi kyvykkäitä hanketaloja ja hankeosaajia. Erityisesti työohjelmaa koordinoivien hankkeiden suunnittelu ja toteutus on yhteistyöverkoston johtamista ja hallintaa. Työohjelmatyypisen työn johdossa tarvitaan luotettavaa hanketaloa, alueellista suunnannäyttäjää, joka rakentaa enemmän alueellista kumppanuutta kuin kilpailee samalla alueella resursseista pienempien ”perifeeristen” toimijoiden kanssa.

### Toimintaryhmät

Suomessa toimi ohjelmakaudella 1995–1999 LEADER II -yhteisöaloitteen piirissä 22 paikallista toimintaryhmää. Koska paikallista omaehtoisuutta pidettiin hyvänä toimintatapana, laajennettiin tätä toimintaa vuonna 1997 kansallisin varoin rahoitetun POMO-ohjelman (Paikallisen Omaehtoisuuden Maaseutu Ohjelma) avulla. Positiivisista kokemuksista vedettiin sellaisia johtopäätöksiä, että toimintaryhmätyö laajennettiin toisella ohjelmakaudella koko maaseudun kattavaksi. Näin kaikkiaan 20 alueellista toimintaryhmää sai alueilla maakunnan yhteistyöryhmän maaseutuajaoston hyväksynnän ALMA-toimintaryhmäksi.

Yleisesti voidaan todeta toimintaryhmätyön sujuneen hyvin, kuten seuraava lainaus kehittämisehdotuksineen väliarviointikyselyn (toimintaryhmien sidosryhmät) analyysistä osoittaa (Keränen *et al.* 2004: 104–105): ...*Esiin tuoduista ongelmista huolimatta vastausten yleisyry oli vahvasti positiivinen. Tämä näkyi selkeästi kohdassa, jossa vastaajia pyydettiin vapaamuotoisesti kertomaan, mitkä ovat olleet toimintaryhmätyön parhaimmat saavutukset:*

- *hanketyön tuominen lähelle maaseudun ihmisiä*
- *hankkeiden toteuttajajoukon laajentaminen*
- *yhteistyön lisäys alueella*
- *pienien ja uusien hankkeiden rahoituksen mahdollisuus.*

Ohjelman toimintaryhmätyö siis onnistui jopa yli odotusten, kun otetaan huomioon sen lähtökohdat (vrt. LEADER+ -ohjelmaan, johon valittiin esitettyjen suunnitelmien pohjalta ”parhaat” ryhmät ja loput jäivät ALMA-ohjelmaan). Lainaus väliarvioinnin johtopäätöksistä kuvaa kokonaistilanteen (Keränen *et al.* 2004: 106): ...*Toimintaryhmätyö sopii hyvin ALMA-ohjelman toimintaan ja kokonaisuudessaan toiminta on sujunut kohtuullisen hyvin. Havaitut ongelmat liittyvät hankkeiden päätöksentekoon ja rahoitukseen. Päätöksenteossa on toimintaryhmien mielestä päällekkäisyyksiä toimintaryhmän ja TE-keskusten välillä. Hankkeiden*

*rahoituspäätösten saaminen on eräissä tapauksissa viipynyt. Rahoituksen tulo jälkeikäteeseen karsii mahdollisia hakijataboja ja hankejärjestelmän vaatimaa byrokratiaa pidetään kovin raskaana. Myös kirstyvä kilpailu kuntarabasta aiheuttaa joillakin alueilla ongelmia. Niillä alueilla, joilla kunnat ovat sitoutuneet vahvasti toimintaryhmien työhön ja yhteistyö toimii hyvin, ongelmia kuntarabahan subteen ei ole ollut. Sisällöllisesti toimintaryhmien työ on tuonut toimintaan mukaan uusia bankkeiden toteuttajataboja ja kohderyhmiä. Hanketoiminnan parhaina puolina pidetään yhteisöllisyyden ja yhteistyön lisäämistä sekä sitä, että toimintaryhmien työ täydentää muuta ALMA-ohjelman toimintaa ja tuo ohjelmatyötä lähelle maaseudun asukkaita.*

Ohjelman rahoituksella toteutetut toimintaryhmien hankkeet (1603 kpl, 66 milj. euron hankekokonaisuus) sekä 20 toimintaryhmän toiminta hankkeiden tukena ovat luoneet yhteistyöverkostoja, joista ainakin osa olisi jäänyt syntymättä ilman ohjelman rahoitusta ja tällaista toimintamallia. Nämä yhteistyöhön liittyvät vaikutukset ovat vahvistaneet erityisesti sosiaalista pääomaa ohjelma-alueella. Jälkiarviointi tuki vahvasti tätä tulkintaa, sillä 77 % sidosryhmävastaajista oli sitä mieltä, että toimintatapa tuki erinomaisesti tai hyvin ohjelman tavoitteiden saavuttamista, ja vain 3 %:n mielestä tuki oli heikkoa (Ponnikas *et al.* 2008: 82). Yhteisölliseltä pohjalta ponnistaneet toimintaryhmät koettiin siis jopa selvästi parempina välineinä kuin edellä käsitellyt, hyvin onnistuneet, teema- ja työohjelmat.

ALMA-ohjelman keskeinen paikallinen merkitys on ollut yhtäältä elinkeinojen vahvistumisessa erityisesti yrityshankkeiden kautta sekä toisaalta sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen kestävyuden vahvistumisessa ohjelma-alueella lähinnä kehittämishankkeiden (erityisesti pienten toimintaryhmähankkeiden) kautta. Ohjelman toteutuksen jälkiarvioinnissa havaittu toteutuksen monipuolisuus on heijastunut myös hankkeiden tulosten ja vaikutusten monipuolisuutena ja hyvänä relevanssina suhteessa moninlaisiin tarpeisiin (ks. Ponnikas *et al.* 2008). Tämä osoittaa monipuolisen, erikokoisista ja -tyyppisistä hankkeista rakennetun, kehittämistoiminnan tarpeellisuuden heterogeenisillä, mosaiikkimaisilla maaseutualueilla.

Toimintaryhmätyö on myös käytännön kokemuksen<sup>41</sup> perusteella joustava ja tehokas maaseudun kehittämisen väline. On huomattava, että ALMA:n toimintaryhmähankkeilla ei pääsääntöisesti ollut yritysrahoitusta käytettävissä, minkä vuoksi niiden toiminnan tulokset olivat pääasiassa sosiaalisen pääoman lisäämistä tukevia. Tästä syystä toimintaryhmähankkeita joissakin yhteyksissä myös vähätellään, koska ne eivät ole tekemisessä suoraan yritysten kehittämisen kanssa. Yrityshankkeet ja suoraan yritysten kanssa toimiminen koetaan yleensä konkreettisempänä ja tuloksellisempänä sekä hyväksyttävämpänä kehittämisenä. Tätä tulkintaa tukee esimerkiksi Oulun kaupungin hanketoiminnan arviointi (ks. Ponnikas & Keränen 2003).

---

<sup>41</sup> Olen 2000-luvulla suunnitellut toimintaryhmähankkeita, arvioinut toimintaryhmätyötä, kouluttanut toimintaryhmiä ja johtanut toimintaryhmän hallitusta (Elävä Kainuu).

### **Kahdeksas johtopäätös:**

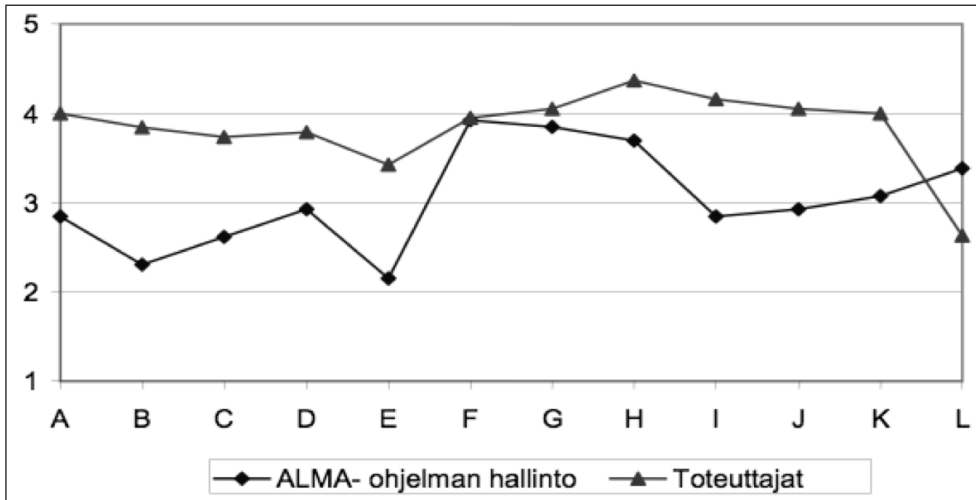
Toimintaryhmätyö tehosti ja täydensi erinomaisesti ohjelman kehittämistoimintaa, koska se siirsi aidosti valtaa lähelle toimijatasoa. Toimintaryhmätyön kautta toteutunut hankintatoiminta osoitti, että ryhmien toteuttamalle paikalliselle kehittämistyölle oli aitoa kysyntää, koska hanketoiminta oli erittäin vilkasta. Kehittämisessä toteutui ja konkretisoitui ruohonjuuritason toiminnan idea, aito bottom up. Ryhmät saivat hyvin liikkeelle hankehakemuksia ja mobilisoivat uusia toimijoita aluekehittämistyöhön. Toimintaryhmätyö vahvisti sosiaalista pääomaa ja edisti myös tehokkaasti (ohjelman tavoittelemaa) naisten aktiivisuutta ja naistyöpaikkojen syntymistä maaseutualueille. Tämä tutkimus vahvisti kokemustani siitä, että toimintaryhmien rooli täysin uusina kehittäjäinstituutioina on suomalaisen maaseudun kehittämisessä ja maaseutupolitiikan toiminnallisessa uudistamisessa erittäin merkittävä, vaikka sen (kovilla indikaattoreilla mitattavaa) tuloksellisuutta usein vähätelläänkin. Toimintaryhmätyön (itse)arvioivaa ja itseohjautuvaa suunnittelu- ja kehittämisotetta on syytä edelleen kehittää.

### ***Ylimaakunnalliset hankkeet***

ALMA-ohjelmassa päätettiin irrottaa ohjelman rahoituskehyksestä 10 % ylimaakunnallisten hankkeiden (erilliset yhteishankkeet) käyttöön, koska laajassa ohjelmassa tarve maakuntien väliseen kehittämistoimintaan oli ilmeinen. Tätä kautta rahoitettavista hankkeista päätti TE-keskusten sekä Maa- ja metsätalousministeriön edustajista koostunut työryhmä erillisillä valintakriteereillään, joista päätettiin ohjelman seurantakomitean kokouksissa.

Tämän tutkimuksen kannalta ylimaakunnallisista hankkeista tekee mielenkiintoisen niiden strategisuus ja mahdollinen lisäarvo alueiden kehittämistyöhön. Väliarvioinnissa käsiteltiin ylimaakunnallisten hankkeiden asemaa hallinnon ja hankkeiden toteuttajien näkökulmista kyselyn avulla seuraavasti (Keränen *et al.* 2004: 108; kuva 29: mitä mieltä hallinto ja toisaalta hankkeiden toteuttajat olivat hankkeistuksesta?):... *Väittämät, joiden osalta ryhmien vastaukset erosivat merkittävästi toisistaan (t-testi < 0,05) on merkitty \* -merkillä. Hallinnon näkemystä ylimaakunnallista hanketoiminnasta voidaan kuvata termillä epäilevä. Hankkeiden toteuttajien näkemys on selvästi positiivinen, mikä hanketyön ollessa vielä alkuvaiheessa on luonnollista. Hallinto katsoo, ettei ylimaakunnallinen hanketoiminta ole juuri parantanut hankkeiden laatua. Erityisen ongelmalliselta näyttää se, että yhteydet alueella toimivien hankkeiden ja ylimaakunnallisten hankkeiden kesken eivät näytä toimineen lainkaan odotetusti...*

Ylimaakunnallisten hankkeiden suunnittelukäytäntö paljasti löysästi ohjelmaan liittyvien osioiden strategisen heikkouden ja sattumanvaraisuuden, joka todettiin väliarvioinnin johtopäätöksessä seuraavasti (Keränen *et al.* 2004: 112): *Tarkastelluista toimintamuodoista ylimaakunnalliset hankkeet osoittautuvat ohjelman kokonaisuuden kannalta eniten ongelmia aiheuttaneeksi toimintamuodoksi. Toiminta on kehittynyt arviointiprosessin aikana huomattavasti, mutta hankkeiden välinen työnjako kaipaa edelleen kehittämistä, ja aluehankkeiden ja ylimaakunnallisten hankkeiden kesken on päällekkäisyyksiä. Ylimaakunnallinen hanketoiminta ei ole tuonut aina selkeää lisäarvoa alueelliseen hanketoimintaan. Myöskään byrokratia ei ole vähentynyt siinä määrin kuin mitä hallinto on*



Kuva 29. Ylimaakunnallisten hankkeiden hallinnon ja hankkeiden toteuttajien vastaukset hankkeistusta koskeviin väittämiin (1 = täysin eri mieltä,... 5 = täysin samaa mieltä) (N=36) (Keränen *et al.* 2004: 108).  
 A= Ylimaakunnalliset hankkeet ovat täyttäneet hankkeistuksen aukkoja \*  
 B = Ylimaakunnalliset hankkeet ovat parantaneet hankkeiden toteutuksen laatua \*  
 C= Ylimaakunnalliset hankkeet ovat parantaneet hankkeiden toteutuksen tehokkuutta \*  
 D= Yhteydet/viestintä ylimaakunnallisten hankkeiden ja viranomaisten välillä ovat toimineet hyvin \*  
 E= Yhteydet/viestintä ylimaakunnallisten hankkeiden ja alueella toteutettavien muiden hankkeiden välillä ovat toimineet hyvin \*  
 F= Soveltuvia hankkeiden toteuttajatahoja vähän  
 G= Hankkeiden maksatusten tulo jälkikäteen karsii mahdollisia toteuttajatahoja  
 H= Ylimaakunnallisesi tulisi saada jo kahden TE-keskuksen alueella oleva hanke  
 I= Ylimaakunnalliset hankkeet soveltavat uusia toimintatapoja ja menetelmiä \*  
 J =Ylimaakunnalliset hankkeet ovat tuoneet uusia toimintatapoja alueelle \*  
 K= Ylimaakunnalliset hankkeet edistävät sellaisten kehitysteemojen käsittelyä, joihin muutoin olisi vaikea puuttua \*  
 L= Hankkeissa tehdään päällekkäistä työtä aluehankkeiden kanssa

*asettanut tavoitteeksi tälle toiminnalle. Hankkeiden valintakriteereistä hallinnon vastausten perusteella voidaan päätellä, että ainoastaan hajallaan olevien edunsaajien kokoaminen yhden hankkeen piiriin on onnistunut suunnitellulla tavalla. Selkeän toimintastrategian puute ja siitä johtuva hanketoiminnan linjattomuus ovat leimanneet ylimaakunnallista toimintaa. Ylimaakunnallisten hankkeiden valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä on jäntevöitynyt ohjelman toteutuksen edetessä ja kokemuksen karttuessa. Ylimaakunnalliseen toimintaan on nimetty hankkeita valmisteleva koordinaattori, jonka ansiosta toiminta on jäntevöitynyt ja tämä mahdollistaa hankkeiden laadun kohoamisen ohjelman loppukaudella.*

Ilmeisestä tarpeesta huolimatta ylimaakunnallisten hankkeiden rooli jäi lopulta vaatimattomaksi. Jälkiarvioinnin tulokset todistivat tämän, sillä vain 36 % sidosryhmävastaajista oli sitä mieltä, että toimintatapa tuki erinomaisesti tai hyvin ohjelman tavoitteiden saavuttamista, 33 %:n mielestä tuki oli kohtalaista ja 30 %:n mielestä se oli heikkoa (Ponnikas *et al.* 2008: 82). Tämä osoittaa saman ohjelman sisälläkin toteutettavien alueellisesti laajojen hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen haasteellisuuden. Haasteellisuus vain lisääntyy, kun kehittämisessä siirrytään eri ohjelmien väliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Hanketasolla pääsin tarkastelemaan kansainvälistä verkostoyhteistyötä Barents Specialists -hankkeen arviointitapauksen kautta. Tapausarvioinnin kautta oli mielenkiintoista tarkastella monitasoisia tavoitteita ja hajanaisen verkoston koossapysymistä, kehitystä ja sen aikaansaamia tuloksia sekä aluevaikutuksia (ks. Nevalainen *et al.* 2003). Hankkeen ongelmakenttä oli laaja, mikä aiheutti strategiselle osuudelle suuret vaatimukset: oli vaara, että tavoitteet karkaavat liian yleiselle tasolle tai hajoavat hallitsemattomaksi eri osallistujatahojen toivelistoiksi. Tätä taustaa vasten laajassa verkostohankkeessa vetäjän ja ohjausryhmän roolit osoittautuivat hyvin keskeisiksi. Monimutkaisesta ja hajanaisesta sekä haavoittuvasta rakenteestaan huolimatta hankeorganisaatio toimi tässä case-hankkeessa hyvin, sillä eri yhteistyöorganisaatioiden roolit olivat suhteellisen selvät ja verkoston operatiivinen johtaminen toimi hyvin.

Edellä mainitun laajan verkostohankeen toteutuksen hyvä hallinta herättää mielenkiintoisia kysymyksiä: Miten hallitaan yhtä aikaa suuret strategiset linjat ja yhä enemmän fragmentoituva operatiivisen tason detaljisuunnittelu? Miten erilaiset ja eritasoiset tavoitteet määritellään ja sovitetaan yhteen tällaisessa tilanteessa? Tämäntyyppisen hankkeen toteutuksessa on suuri vaara jäädä niin yleiselle tasolle, että kohderyhmät eivät saa siitä mitään hyötyä. Tämä case osoitti, että laaja hanke tarvitsee sellaisia osia, jotka tuovat ydinprosessiensa kautta toimintaan ryhtiä ja rakennetta. Case osoitti, että rakenteen kautta – ja sen varassa – voidaan kehittää hyvinkin monisäikeistä ja jopa ”epäselvää” toimintaa. Hanke oli hyvä esimerkki hankkeen avulla tapahtuvasta verkoston rakentamisesta, jossa on mahdoton suunnitella kovin tarkkoja toimenpiteitä hankesuunnitteluvaiheessa. Projektisyklin hallintaa ja loogista viitekehystä voidaan käyttää tehokkaasti tällaisen hankkeen suunnittelussa ja seurannassa. Myös hankkeen arvioinnissa onnistuttiin soveltamaan hyvin em. metodologia hankearvioinnin viitekehyyksenä (ks. myös Aldea-Partanen *et al.* 2003).

Parhaimmillaan tämäntyyppinen laaja hanke tarjoaa hyvän foorumin alueelliselle oppimiselle ja osaamisen kehittämiseksi. Foorumin työskentely voi olla kaksitahoista ja -tasoista: yleisellä tasolla otetaan esiin uusia hankalasti hahmottuvia asioita, ”ilkeitä”<sup>42</sup> ongelmia, ja keihäänkärkinä tehdään ns. tulosvarmoja osahankkeita, jotka luovat pohjaa ja uskottavuutta koko verkoston toiminnalle. Tällainen hanke voi toimia siis ikään kuin kärkihanke tai koordinoiva työohjelma, joka pitää koossa kehittäjä- ja toimijaverkostoa omalla sektorillaan.

Tällaisessa hankemallissa hanketoiminnan polku on mahdollista saada toimimaan siten, että tietyssä kypsyysvaiheessa olevat asiat tai teemat irrotetaan päähankkeesta omiksi itsenäisiksi toimintalohkoikseen siten, että ne ovat osa verkostoa mutta toimivat autonomisesti. Tähän liittyy myös uusien ideoiden työstäminen ja kypsyttely verkostohankkeen suojissa. Hankkeen pitää siis pystyä rönsyilemään mutta myös katkomaan rönsyjään; ja hankkeen profiili (imago ja maine) on hyvä säilyttää selkeänä, koska se on myös verkoston johtamisen ydin.

---

<sup>42</sup> Prof. Markku Sotaraudan käyttämä käsite vaikeasti määriteltävästä ja haltuun otettavasta ongelmasta.



## **Yhdeksäs johtopäätös:**

Ylimaakunnallisten hankkeiden rooli jäi odotuksiin verrattuna vaatimattomaksi. Tämä osoittaa alueellisesti laajojen, ”keinotekoisesti” synnytettyjen hankkeiden ongelman. Aidon tarpeen ja resurssien lisäksi tarvitaan toimiva kehittäjäverkosto, joka kykenee tuottamaan myös kohderyhmille relevanttia sisältöä. Mielestäni spontaanisti syntyvä laaja tuloksellinen hanke indikoi toimivan, luottamuksellisen verkoston olemassaoloa. Suurten hankkeiden rakentaminen ei siis saa olla itsetarkoitus, koska ilman toimivaa verkostoa niistä voi rakentua tehottomia hankkeiden irvikuvia.

**Yhteenvetona** voidaan todeta, että **toimintaryhmät, teemaohjelmat ja ylimaakunnallisetkin** hankkeet toimintamuotoina tukivat hyvin ALMA-ohjelman toteuttamista – erityisesti ohjelman strategian kentälle jalkauttamisen näkökulmasta. Arvioinnissa havaittiin, että kaikkien toimintamuotojen toteuttaminen yhtäaikaisesti samalla alueella voi hajottaa ohjelmaa, jolloin sen vaikuttavuus voi heikentyä. Erilaisien toimintamuotojen käyttö kuitenkin osoittaa, että hankkeiden syntyä, suunnittelua ja strategisuutta voidaan tukea tehokkaasti hyvinkin erilaisilla menetelmillä. Eri alueet valitsivat käyttöönsä omasta lähtökohdastaan sopivimman kombinaation ja käyttivät sitä pääosin määrätietoisesti ja onnistuneesti. On vaikea lähteä neuvomaan normatiivisesti, mikä olisi paras valikoima toimintamuotoja kullekin alueelle: myös keinoja koskevan strategisuuden on annettava nousta endogeenisesti alueelta.

Ohjelmatyön toteuttamista ei ole tehty myöskään näiden ”välittäjähankkeiden” tasolla helpoksi. Tässä piileekin maassamme tehtävän julkisrahoitteisen kehittämistyön ”ilkein” ongelma tulevaisuudessa. Kehittämistoiminta uhkaa jäädä (erityisesti maaseudulla) liian harvalukuisen ammattikunnan erikoisosaamisen varaan eikä uusia toimijoita saada mukaan, mikäli toimintaedellytyksiä ei paranneta ja osallistumista helpoteta. Vastuu ja valta on saatava tasapainoon. Riittävä hanketoiminnan osaaminen ja mahdollisuus aktiiviseen toimintaan myös keskusten ulkopuolella on koko alueen etu. Tässä toimintaryhmät, teemaohjelmat ja ylimaakunnalliset hankkeet sekä myös laajat koordinoivat kehittämishankkeet ovat hankesuunnittelua tukevana toimintamuotoina, välittäjäorganisaatioina, erittäin käyttökelpoisia: ne kykenevät monipuolisen kommunikaation kautta hakemaan konsensusta kentän ja ohjelman välissä sekä mobilisoimaan uusia kehittäjätahoja aluekehittämiseen. Niillä voidaan tukea hankesuunnittelua seuraavasti:

- Toimintaryhmätyö on omana hankeympäristönä ehkä tehokkaimmin synnyttänyt uuden ammattikunnan – maaseudun kehittäjät, joiden hankesuunnitteluvaihtoehtoja voidaan hyödyntää ja kehittää. (Toki hankeammattilaisten ryhmiä on syntynyt myös esimerkiksi ESR-toimintaan.)
- Teemaohjelma hankkeiden ja ylimaakunnallisten hankkeiden vaativuus on johtanut siihen, että ”vaikean” kehittämisvälineen haltuun ottaneet organisaatiot ja ovat pätevoityneet verkostojen avainsolmuiksi, joita voidaan hyödyntää hankesuunnittelussa.

## 4.4 Ohjelman ja hankkeiden prosessien tehokkuus ja tuotokset

Ohjelman tehokkuutta (ja myös tuloksellisuutta sekä vaikuttavuutta) arvioitiin loogisen viitekehyksen ytimen kautta, eli tarkastelussa oli seuraava looginen ketju ja siihen liittyvät prosessit: toimenpiteet -> tuotokset -> tulokset -> vaikutukset (ks. luku 4.1). Tämän arviointiteeman käsittely<sup>43</sup> oli eräs keskeisimpiä arviointikohteita, ja sitä lähestyttiin seuraavan kysymyksen kautta (ks. aineistot taulukko 9) (Keränen *et al.* 2004: 113–124):

- *Onko ohjelman toteutus ollut tehokasta, onko käytetyillä panoksilla saavutettu riittäviä tuotoksia (effectiveness)?*

Koko hanketoiminnan volyyymi antaa hyvän kuvan toiminnan laajuudesta ja intensiteetistä. ALMA-ohjelmassa toteutettiin kaikkiaan 9 462 hanketta, joista kehittämishankkeita oli 3 330 ja yritystukihankkeita 6 132 kpl. Rahoitusta allokoitiin yritystukihankkeisiin 334 miljoonaa ja kehittämishankkeisiin 288 miljoonaa euroa eli keskimäärin 65 747 €/hanke. Toimintalinjoista eniten hankkeita oli Maaseutuelinkeinojen monipuolistaminen -toimintalinjassa (TL 2), jossa oli yli 70 % kaikista hankkeista (yli 6 700 hanketta). Maaseutuyhteisöjen kehittäminen -toimintalinjassa (TL 3) hankkeita oli yli viidennes ja Maa- ja metsätalouden kehittäminen -toimintalinjassa (TL 1) vain 6 %, mutta sidotun rahoituksen osuus oli tässä toimintalinjassa 11,6 %. Hankkeiden koko siis vaihteli huomattavasti toimintalinjoittain ja toimenpidekokonaisuuksittain. Suurimmat hankkeet olivat toimintalinja 1:ssä (keskimäärin noin 126 600 euroa), jossa etenkin koulutushankkeet (toimenpide 2) toimintalinjan sisällä olivat huomattavasti keskimääräistä suurempia. Toimintalinjoilla 2 ja 3 hankkeiden koko jäi noin puolet pienemmäksi kuin TL 1:ssä. (Ponnikas *et al.* 2008: 29–30.)

Väliarviointivaiheessa ohjelman tehokkuuden arviointi kohdistettiin ohjelman hallinnolliseen tehokkuuteen: onko resurssit (rahoitus) pystytty kohdentamaan tehokkaasti haluttuihin kehittämiskohteisiin (alueellisesti ja teemallisesti). Toisaalta arviointi kohdistettiin myös

<sup>43</sup> **Tavoitteena** oli selvittää ohjelman tehokkuus (suhteessa käytettäviin resursseihin ja toimintatapoihin).

**Tuotoksena** syntyi analyysi ohjelman toteutuksen tehokkuuden eri piirteistä ja johtopäätökset sekä muutosesitykset ohjelman tehokkuuden parantamiseksi.

**Metodi:** Kysymystä analysoitiin projektisyklin vaiheiden ja loogisen viitekehyksen pohjalta siten, että syntyvät (ja syntyneet) tuotokset olivat tarkastelun kohteena. Aineistojen perusteella analysoitiin tuotosten syntyprosessesja ja määrä sekä tuotosten siirtymistä kohderyhmille. Tiedot kerättiin hankkeiden seurantajärjestelmän sekä hankekyselyn ja toteuttajien sekä kohderyhmien haastattelujen avulla (www-kyselyt ja fokusryhmähaastattelut alueilla). Tilastoanalyysit tehtiin SPSS-ohjelmistolla ja tämän tutkimuksen laadullisissa analyyseissa hyödynnettiin NVivo 9-ohjelmistoa.

hankkeiden toimeenpanoprosessien tehokkuuteen eli onko hankkeet saatu tehokkaasti käynnistettyä ja onko toimintaprosesseissa (hankkeen sisäisissä prosesseissa) saatu aikaan konkreettisia tuotoksia, joilla voidaan edetä tulosten kautta kohti tavoitteita.

## **Ohjelman toteutuksen alueellisuus**

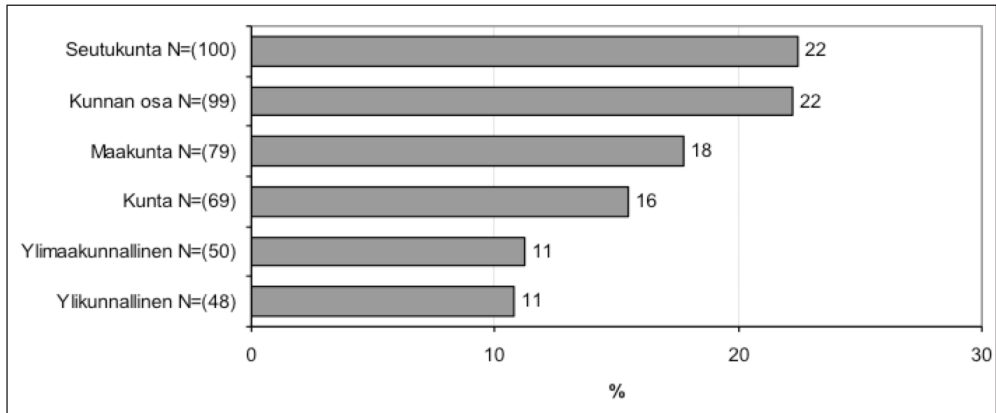
### *Hankkeiden alueellinen kattavuus*

Aluekehityshankkeilla tulee olla myös suoraa alueellista kattavuutta, joten hankkeiden alueellisen ”peiton” on oltava yhtenä toteutuksen lähtökohtana. (Tämä luku täydentää myös lukua 4.2: Alueellinen relevanssi.) Alueellista kattavuutta voidaan tarkastella hankkeiden vaikutusalueiden kautta. Väliarvioinnissa teemaa käsiteltiin seuraavasti (Keränen et al. 2004: 115): *ALMA:n kehittämishankkeille suunnatun kyselyn mukaan hankkeen toteutuksen vaikutusalue on useimmiten maakunta (27 %) ja toiseksi useimmiten seutukunta (24 %). Ylimaakunnallisille hankkeille on varattu ohjelman panostuksesta 10 %, joten maakuntien välinen yhteistyö ja ylimaakunnalliset tarpeet tulevat hoidetuksi riittävän kattavasti sitä kautta... Nykyinen toteutus vaikuttaa tasapainoiselta ja ”ankottomalta”, kun otetaan vielä huomioon ohjelma-alueen hyvin kattavat toimintaryhmien hankkeet, joiden vaikutusalue on yleensä kunta tai kunnan osa sekä se seikka, että myös POMO+ ja Leader+ toimintaryhmätyö täydentää omalta osaltaan ALMA-toimintaryhmiä.*

Jälkiarvioinnin kehittämishankkelyn mukaan hankkeiden vaikutukset kohdentuivat useimmiten joko seutukunnan alueelle tai suppeammin jonkin kunnan osan alueelle. Maakunnallisia vaikutuksia oli lähes joka viidennellä kehittämishankkeella ja ylimaakunnallisia joka kymmenennellä, eli noin kolmannes hankkeista oli alueellisessa mielessä laaja-alaisia (ks. seuraava kuva 30).

Mielenkiintoinen havainto liittyy siihen, että kehittämishankkeiden alueellisessa luonteessa tapahtui muutos ohjelman edetessä. Laaja-alaisten ohjelmaa koordinoivien strategisten hankkeiden määrä väheni selvästi, mitä voidaan tulkita siten, että niiden rooli pieneni ja alueellisesti tarkemmin kohdentuvien hankkeiden rooli vastaavasti kasvoi. Tähän vaikutti myös toimintaryhmätyön voimistuminen ohjelman toteutuksen toisella puoliskolla. Ohjelman tehokkuuden ja strategisuuden kannalta kehityslinja on loogisesti perusteltu, sillä hankepolun, hankkeiden jatkumon, tulisi edetä yleisistä hankkeista erityisiin ja lopulta yritysکوhtaisiin hankkeisiin.

ALMA-ohjelmaa voidaan verrata Oulun kaupungin hanketoimintaan, jota myös arvioitiin lähes samaan aikaan. Oulun päästyä Länsi-Suomen tavoite 2 -alueeseen vuosiksi 2000–2006 Oulun alueen tavoite 2 -rahojen jakamisen ohjaamiseksi laadittiin Oulun kaupungin tavoite 2 -strategia, jossa todettiin Oulun olevan tärkeässä roolissa Pohjois-Suomen keskuskaupunkina, aluekehityksen veturina ja osaamiseen pohjautuvan strategian toteuttajana. Näin Oulun kaupunki haki itselleen roolia myös vastuullisena aluekehittäjänä, jonka kehittämistyö säteilee laajasti toimintaympäristöön ja palvelee näin koko ohjelman alueellisia tavoitteita.



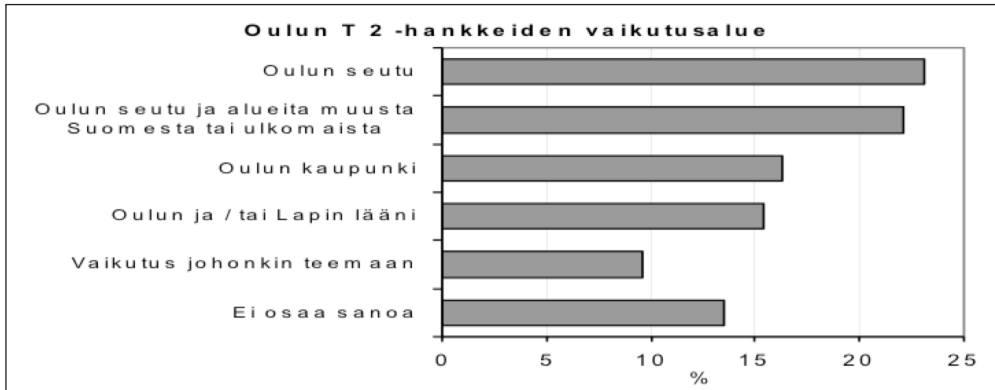
Kuva 30. Kehittämishankkeiden vaikutusten kohdentuminen (Ponnikas *et al.* 2008: 142, vrt. Oulun tavoite 2 -hankkeiden arviointi, seuraava kuva).

Lähtökohtaisesti Oulun kaupungin laatima oma hankestrategia oli ”itsekkäs”, mutta sillä oli siis mielenkiintoisia alueellisia tavoitteita. Ohjelman arvioinnin tunnistama kritiikki osuikin hankkeisiin, joita pidettiin (ks. Ponnikas & Keränen 2003: 14) kaupungin budjettirahoitteiseen normaalitoimintaan kuuluvana toimintana (jota ei siis pitäisi tavoiteohjelmavaroin rahoittaa), ja hankkeisiin, joilla ei ole tavoitteeksi asetettuja myönteisiä heijastusvaikutuksia muualle maakuntaan.

Kritiikki oli lopulta kuitenkin kokonaisuuteen suhteutettuna tarpeetonta, sillä hanketoiminnasta vajaa viidennes oli alueellisesti ”vain” kaupungin hankkeita. Arviointiraportista lainattu kuva (kuva 31) osaltaan todistaa tämän.

Käytännössä Oulun kaupunki osasi linjakkaan hanketoiminnan ansiosta rakentaa hankkeita oikeaan aikaan ja tarpeeseen, eikä kaupungin hankkeille löytynyt kilpailukykyisiä, realistisia vaihtoehtoja muilta alueen toimijoilta. Lisäksi kaikki hankkeet tukivat strategisesti hyvin Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaa. Valtaosa hankkeista näytti siis myös syntyneen EU:n tavoite 2 -ohjelman motivoimana ja suuntaamana (ks. Ponnikas & Keränen 2003).

Ongelmia esiintyi myös Oulun kaupungin hanketoiminnassa, mutta suhteessa onnistumisiin ne olivat vähäisiä. Suurimpana myönteisenä onnistumisena hankkeet pitivät EU-hanketoiminnan luomaa uudenlaista yhteistyön kulttuuria ja uusia toimivia yhteistyöverkostoja. (Tulokset olivat samansuuntaisia myös ALMA-arvioinnissa.) Mielenkiintoinen tulos oli myös se, että Oulun kaupungin eri hallintokuntien välille koettiin syntyneen uusia yhteistyön muotoja nimenomaan tämän hanketoiminnan ansiosta (ks. Ponnikas & Keränen 2003: 42). Uusi toimintamuoto voi rakentaa uutta yhteistyötä rikkomalla perinteisiä toimintatapoja ja niiden rajoja myös suuren organisaation sisällä ja sillä tavalla vaikuttaa alueelliseen kehitykseen ja aluekehitysverkostojen rakenteisiin. Alhaalta nouseva kehittäminenhän tehdään ohjelmallisessa mallissa pääosin epävirallisissa verkostoissa, joiden on oltava kunnossa, jotta tuotosprosessit voivat onnistua.



Kuva 31. Hankkeiden (hankehenkilöt) arviot vaikutusalueestaan (N=102) (Ponnikas & Keränen 2003: 14).

### *Hankkeiden alueellinen kohdentuminen*

ALMA-ohjelman pääasiallinen kohderyhmä olivat maatilat ja tiloilla toimivat maaseutu-yritykset. Alueella toimi arvioinnin aikana kaikkiaan noin 54 000 maatilaa. Näistä harvaan asutulla maaseudulla sijaitsi noin 10 %, ydinmaaseudulla suurin osa eli 62 % ja loput 28 % sijaitsi kaupunkien läheisellä maaseutualueella tai kaupungeissa. Maaseutumaiset maakunnat korostuivat hankkeiden määrissä ja sidotussa rahamäärissä (ks. taulukko 11). Maakunnista erityisesti Etelä-Pohjanmaa erottui positiivisesti edukseen jo väliarviointivaiheessa. Lopulta TE-keskuksittain toteutunut hankemäärä vaihteli Kaakkois-Suomen 436 ja Etelä-Pohjanmaan 1988 hankkeen välillä ja vastaavasti hankkeisiin sidottu rahamäärä vaihteli 38 ja 129 miljoonan euron välillä, mikä kuvaa koko ohjelma-alueen sisäistä erilaisuutta.

Ohjelman pääasiallisina kohdealueina olivat harvaan asutun ja ydinmaaseudun alueet. Toimintaa ei ollut kuitenkaan erityisesti suunnattu näille alueille muuten kuin porrastamalla yritystykä. Ohjelman kohdentuminen kaikkien hankkeiden osalta painottui väliarviointiraportin (Keränen *et al.* 2004: 126–127) mukaan maaseututyypeittäin seuraavasti: ... Kehittämishankkeiden kokonaisarvosta harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun osuus oli yhteensä 53,2 %, kun niiden osuus maatalojen määrästä oli 72 %... Käytännössä syrjäisten alueiden kehittämisessä ongelmana on se, että ne eivät pysty ottamaan vastaan kehittämisspanoksia (kehittämisspanokset) samalla tavalla kuin kaupunkien läheisen alueet, koska niiltä puuttuu kehittäjäorganisaatioita. Näin myös suorat kehittämisspanokset vuotavat keskuksiin. Yrityshankkeiden osalta ongelma ei ole niin suuri ja jakauma noudattaakin paremmin tilojen jakaumaa, mikä on luonnollista, sillä rahoitukseen ovat oikeutettuja lähinnä maatilat (kuvat 32 ja 33).

Ohjelman tavoittelemat toiminnallinen ja alueellinen tasapaino eivät olleet väliarviointivaiheessa kunnossa. Edelliset lainaukset osoittavat, että maaseudun kehittämisspanot siis vuotivat keskuksiin ja taajamiin sekä olivat myös maakunnittain epätasaisesti allokoiduneita.

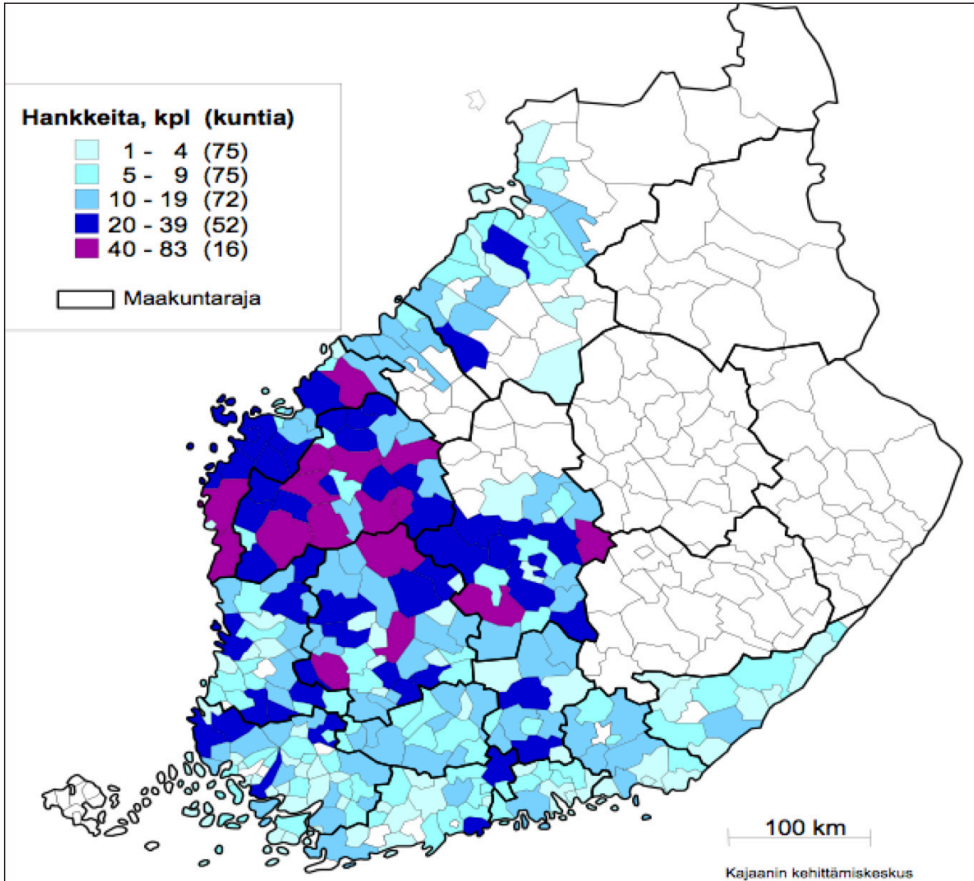
Taulukko 11. Hankkeiden lukumäärä, sidottu rahoitus ja sidottu rahoitus/hanke TE-keskuksittain ALMA-ohjelmassa. (MMM, Hanke 2000 -rekisteri 22.2.2008) (Ponnikas *et al.* 2008: 31).

TE-Keskus	Hankkeita kpl %	Sidottu milj. euroa %	euroa
01 Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus	608 6,4	37,7 6,1	61 931
02 Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus	903 9,5	71,1 11,4	78 790
03 Satakunnan työvoima- ja elinkeinokeskus	843 8,9	56,8 9,1	67 341
04 Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus	775 8,2	50,0 8,0	64 502
05 Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus	1 333 14,1	82,3 13,2	61 759
06 Kaakkois-Suomen työvoima ja elinkeinokeskus	436 4,6	37,8 6,1	86 718
10 Keski-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus	1 030 10,9	48,5 7,8	47 044
11 Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus	1 988 21,0	129,0 20,7	64 891
12 Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus	1 069 11,3	68,8 11,1	64 383
13 Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus	477 5,0	40,1 6,5	84 121
Yhteensä	9 462 100,0	622,1 100,0	65 747

Harvaan asutun maaseudun sekä ydinmaaseudun osuus ohjelman kokonaisresursseista oli 65 %, mikä oli vähemmän kuin niiden osuus esimerkiksi alueen maatalojen määrästä. Lopulta yrityshankkeiden rooli korostui voimakkaasti myös alueellisesti tasapuolisen tuloksellisuuden tavoittelussa, mikä näkyi jo väliarvioinnin johtopäätöksissä (Keränen *et al.* 2004: 126): *...ALMA-ohjelma-asiakirjassa on esitetty tavoite, jonka mukaan noin 40 % ohjelman rahoituksesta tulisi ohjautua yrityskohtaiseen tukeen. Ohjelman alkukauden kehitys on ollut erityisesti eteläisellä ALMA-alueella siinä määrin vaisua, että tavoitteen saavuttaminen ei näytä todennäköiseltä.*

Pienet kehittämishankkeet ”vuotivat” vähän ja osuivat hyvin kehittämistarpeisiin, mikä paransi ohjelman alueellista kohdentumista sen toteutuksen loppua kohti. Kehittämishankkeissa parannettiin kehittymisedellytyksiä ja sosiaalista pääomaa sekä tehtiin monenlaisia positiivisia ympäristövaikutuksia aikaansaavia toimenpiteitä. Hankkeiden ympäristöön kohdistuvat vaikutukset näkyivät maaseudulla asumiseen ja elämiseen liittyvissä yleisissä kysymyksissä kuten elämänlaatu, asukkaiden yhteenkuuluvuus, asumisviihtyvyys sekä paikallisten perinteiden ja kulttuurin säilyttäminen. Jälkiarvioinnin hankekysely osoitti, että hankkeiden alueellisen peiton lisäksi hankkeiden relevanssi oli hyvä, sillä ne perustuivat täysin toiminta-alueen tarpeisiin ja osuivat yleensä hyvin myös paikallisen kohderyhmän tarpeisiin (noin 70 % vastanneista hankkeista oli täysin samaa mieltä ja 93 % täysin tai jokseenkin samaa mieltä). Ongelmallisia hankkeita oli siis vähemmän kuin yksi kymmenestä. Täsmäaseita olivat kuitenkin (aiemmin mainittujen toimintaryhmähankkeiden lisäksi) koko alueen kannalta yrityshankkeet.

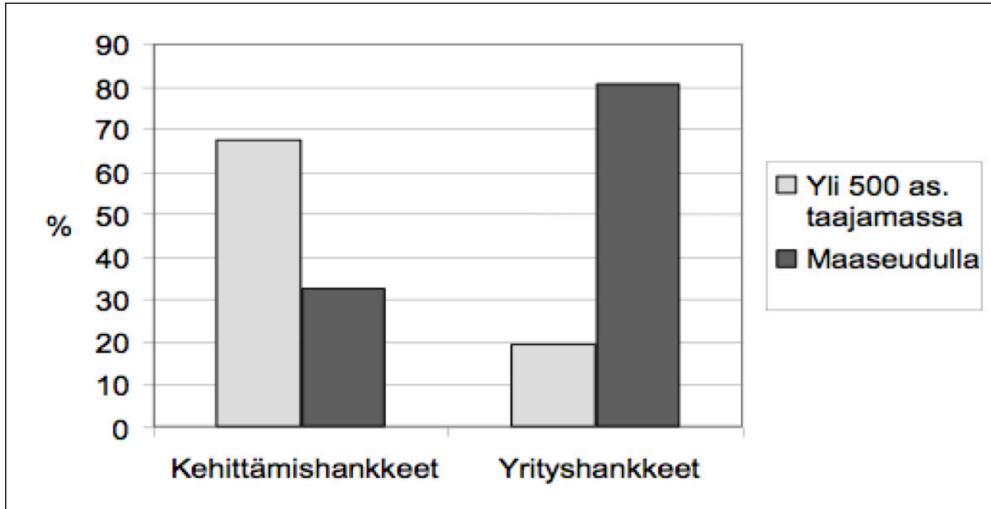
Jälkiarvioinnissa tosin todettiin, että hankkeiden maatilakytkeä myös rajoitti toimintaa ja tällä tavoin heikensi ohjelman toimeenpanoa; hyviä hankeaihoita on voinut siis tästäkin syystä jäädä toteutuksen ulkopuolelle (vrt. Ponnikas *et al.* 2008). TE-keskukset ovat myös



Kuva 32. Käynnissä olleet ja päättyneet ALMA-hankkeet esitettynä hakijaorganisaatioiden sijainnin mukaan kunnittain 4.3.2003, kpl. (N=3980) (Keränen *et al.* 2004: 127).

joutuneet perimään tukea takaisin silloin, kun maatilayhtymien on havaittu olleen keino-  
tekoisen. Lopulta tämä näkyi myös ärtymyksenä ja kritiikkinä ohjelman maatilayhtymää  
kohtaan, joka koettiin hanketasolla byrokraattisena kiusana maaseudun kehittämisessä ja  
erityisesti yritystoiminnan monipuolistamisessa. Toisaalta toiminnan monipuolistamisen  
idea maataloilla ei ole aivan ristiriidaton tavoite, sillä yksittäisen maatilan tai yrityksen ke-  
hittämisstrategiana se voi johtaa jopa tehottomuuteen. Mielestäni monipuolistamisessa  
tulisi edetä kehittämällä yhteistyöverkostoja, joiden kautta palvelujen ja tuotteiden moni-  
puolistuminen tukisi aluekehitystä.

Ohjelman kohdentumisen kannalta erittäin mielenkiintoinen jälkiarvioinnin havainto  
on se, että investointihankkeissa korkea tukitaso vaikutti tehokkaasti investointien toteu-  
tumiseen (Ponnikas *et al.* 2008). Tämän tyyppiset kannustimet siis toimivat hanketasolla  
saakka: ne motivoivat tehokkaasti. Toisaalta yritystutkimuksista saatu tulos todistaa,  
että syrjäseuduilla (Pohjois- ja Itä-Suomessa) toteutetut yrityshankkeet ovat riippuvaisempia



Kuva 33. Käynnissä olleet ja päättyneet ALMA hankkeet hankemuodon mukaan taajamissa ja maaseudulla 4.3.2003, paikannettu päähakijan osoitteen perusteella (69 % hankkeista paikannettu) (N=2758) (Keränen *et al.* 2004:129).

julkisesta tuesta kuin Etelä-Suomessa toteutetut, mikä johtuu osittain syrjäisten alueiden suuremmasta julkisen tuen tarpeesta ja osittain syrjäisten tukialueiden korkeammasta tukiosuudesta, joka motivoi toteuttamaan ”huonojakin” hankkeita (ks. Tokila 2011).

Tuotosten tehokasta syntyä jarrutti eniten ohjelmityön byrokraattisuus hanketasolla. Tehokkuuden kannalta ongelma on kaksijakoinen: yhtäältä se karsii kyvykkäitä potentiaalisia hankkeiden toteuttajia ja toisaalta tuhlaa resursseja toimivien hankkeiden tuotosprosesseilta, siis hankkeiden sisäisiltä prosesseilta. Käytännössä em. prosessi vaikuttaa myös ohjelman alueelliseen kohdentumiseen. Edellä mainittu uhka konkretisoituu maaseutumaisilla alueilla, sillä erityisesti taloussuhdanteiden kiristyessä kyvykkäät organisaatiot, esimerkiksi kunnat, vetäytyvät hanketoiminnasta lähemmäs omaa perustehtäväänsä. Menetys liittyy siihen, että kunnat ovat paikallisesti resursseiltaan vahvoja, luotettavia ja hallinnon osaavia toimijoita, joissa paikalliset tarpeet ja integroiva suunnittelu sekä kehittäminen ymmärretään kokemukseni mukaan hyvin.

Alueellisen tehokkuuden ja toimivuuden kannalta on ongelmallista, että yleinen kehittämistoiminta uhkaa jäädä harvalukuisen ammattikunnan erikoisosaamisen varaan. Tähän liittyy riski, että riittävä hanketoiminnan osaaminen ja mahdollisuus toiminnan tehokkaaseen ”hankehelvetin” pyörittämiseen löytyy jatkossa enemmän vain suurista yksiköistä, jotka lähes aina sijaitsevat maakuntakeskuksissa tai ainakin suurimmissa keskuksissa. Näin myös hankkeiden aiheuttama välitön työllistämien ja ennen kaikkea oppiminen vuotavat keskuksiin. Jos hankkeiden ympärillä käytävä ”pörinä” maaseudulla lakkaa, se on myös kehittämisilmapäiriin kannalta iso taka-askel. Hankerekisterin mukaan kaikkien



ALMA-hankkeiden aikana työllistyi suoraan noin 8200 henkilöä, joten myös hankkeiden välittömästi aiheuttama työllisyysvaikutus oli merkittävä.

On paradoksaalista, että etenkin harvaan asutulla maaseudulla kehittämistoiminnan suhteellinen tärkeys vain korostuu, koska kauempana keskuksista olevilla maaseutualueilla uusia yrityksiä ja työpaikkoja syntyy määrällisesti kaupunkiseutuja ja niiden vaikutusalueita selvästi vähemmän (ks. Ponnikas *et al.* 2008; Kuntaliitto 2010)

### **Kymmenes johtopäätös:**

Aluekehittämishankkeiden perustehtävä on synnyttää tehokkaasti aluevaikutuksia, jotka ovat halutun suuntaisia ja kohdentuvat halutuille, määritellyille alueille. Alueet ovat lähtökohtaisesti hyvin erilaisessa asemassa aluekehityspanosten hyödyntämisessä, mikä vaikeuttaa kehittämistoimien alueellista kohdentamista. Siellä missä on kyvykkäitä kehittäjätahoja, on myös tehokasta kehittämistoimintaa ja päinvastoin. 2000-luvun laaja aluepolitiikka (esim. valtionhallinnon, kuntien ja eri järjestöjen työpaikkojen karsinta maaseutualueilta) ja kilpailukykyparadigman korostaminen (siirtyminen ns. kilpailuvaltioon) ovat johtaneet siihen, että suorat maaseudunkehittämispäätökset (ja niiden suorat prosessien aiheuttamat panosvaikutukset) vuotavat keskuksiin, mikä vaikeuttaa oleellisesti endogeenistä alueellista kehittämistä erityisesti syrjäisimmillä alueille. Alueellisuuden ja erilaisten aluevaikutusten pohtiminen on osa hyvää strategista arvioivaa hankesuunnittelua. Hankkeen alueellisten vaikutusten pohtiminen ja arviointi hanketason suunnittelussa osoittautui empirian mukaan vähäiseksi. Myös koko ohjelmatasolla erilaisten, keskenään ristiriitaistenkin, alueellisten vaikutusten analysointi jäi pinnalliseksi, mikä vahvistaa käsitystäni siitä, että suunnittelujärjestelmä ei kykene tätä ongelmaa kesyttämään. Kokoavalla, alueellisiin vaikutuksiin keskittyvällä arviointitutkimuksella voisi olla ongelman kesyttämässä annettavaa.

Hallittua aluekehitystä tavoittelevalta tehokkaalta hanketoiminnalta edellytetään seuraavia asioita (jotka on otettava hankesuunnittelussa huomioon):

- Hankkeiden alueellisen relevanssin on oltava kunnossa eli hankkeiden on tunnistettava alueellinen kehittämistarve ja tarpeen kannalta keskeinen kohderyhmä, jolle tuotokset räätälöidysti suunnitellaan ja suunnataan.
- Tarvitaan laajuudeltaan ja hanketyypiltään erilaisia hankkeita, sillä erikokoisilla ja -tyyppisillä toteutusprosesseilla tuotokset (myös oppiminen) syntyvät sinne, missä niitä voidaan tehokkaimmin hyödyntää. Hankkeiden on tunnistettava suunnittelu- ja viimeistään toteutusvaiheessa oma roolinsa kehittämiskokonaisuudessa, hanketoiminnan polussa ja kehittäjäverkostossa.
- Tarvitaan erilaisia hankkeiden toteuttajaorganisaatioita, sillä ne takaavat joustavimmin hankeprosessien alueellisen kohdentumisen lähelle kohderyhmiä ja -alueita. Motivoituneet hanketalot, hajautuneet kehittäjäverkostot ja alueellisesti hajautunut kehittämistoiminta ovat osa strategisesti innovatiivista ja tehokasta alueellista kehittämistä, erityisesti maaseudun kehittämisessä.

## Hankkeiden toteuttamisen ongelmat ja onnistumiset

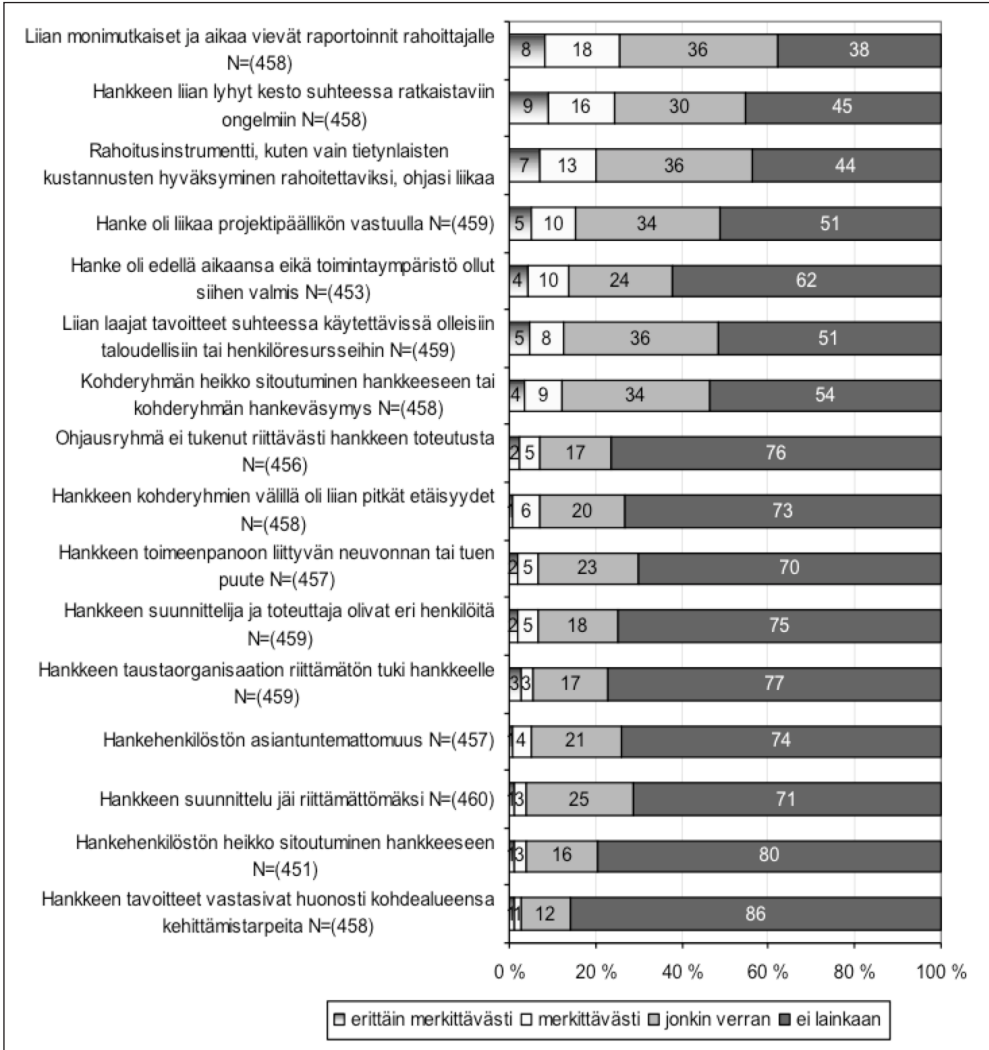
### Ongelmat

Hanketoiminnan käynnistämisen- ja toteutusprosesseihin liittyy kriittisiä vaiheita, jotka kuvaavat hankkeen ja ohjelman välistä yhteyttä, käytännössä projektisyklin toimivuutta. Tätä käsiteltiin väliarvioinnissa seuraavasti (Keränen *et al.* 2004: 117–118): *...Hankekyselyn perusteella eniten hankkeeseen käynnistymistä vaikeutti hankkeeseen rahoituspäätöksen viivästyminen sekä käynnistysrahoitukseen liittyvät ongelmat. Nämä ovat nousseet esille myös useissa muissa yhteyksissä, mm. fokusryhmähaastatteluissa, joten ne edellyttävät pikaista muutosta ohjelman hallinnolliseen toteutukseen. Hankkeen toiminnan pilottiluonteisuus sekä hankeväsymys kohderyhmissä ja yhteistyökumppaneiden piirissä ovat myös merkittävästi vaikeuttaneet hankkeiden käynnistymistä. Erityisesti hankeväsymys voi hankaloittaa uusien hankkeiden luontia ja ohjelman loppujakson toteutusta, mikäli hankkeiden välinen ”kilpailu” rahoituksesta vähenee. Sen sijaan esimerkiksi hankehenkilöstön kokemattomuus, sitoutumattomuus ja asiantuntemattomuus sekä tavoitteiden epärealistisuus eivät ole juurikaan haitanneet hankkeeseen käynnistymistä. Hanketoiminnan taso on parantunut tässä suhteessa selvästi edellisestä ohjelmakaudesta (siis Suomen ensimmäisestä EU-ohjelmakaudesta).*

Ohjelman tehokkuutta voidaan arvioida keskeisen tavoitteen (yrittäjyys ja työpaikat) suhteen myös yrityshankkeiden valmistelu- ja käynnistämisen prosessin sujuvuuden kautta, koska yrityshankkeet ovat avainasemassa em. avaintulosten syntymisen suhteen. Yrityshankkeilta (käytännössä ohjelman yhdeltä keskeiseltä kohderyhmältä) saatua palautetta kuvattiin väliarvioinnissa seuraavasti (Keränen *et al.* 2004: 118): *...Reilu kolmannes vastanneista piti liukaa ”byrokraattisuutta” tai muita hallinnollisia ongelmia hanketoimintaa paljon tai erittäin paljon vaikeuttaneena tekijänä. Hankkeen tukipäätöksen viivästyminen hankaloitti joka kolmannen hankkeen toimintaa paljon tai erittäin paljon... Muita yrityksiä hankaloittavia tekijöitä olivat toiminnan hitaus ja monimutkaisuus (esim. maksatusten hitaus, liika paperisota).*

Hankebyrokratian piirteitä on syytä käsitellä vielä systemaattisesti. Jälkiarvioinnin hankekysely antoi kiteytetyn kuvan hankkeen toimintaa hankaloittaneista tekijöistä (kuva 34).

Noin neljännes vastaajista koki hankkeen raportoinnin rahoittajalle ja hankkeen liian lyhyen keston suhteessa ratkaistaviin ongelmiin vaikeuttaneen joko merkittävästi tai erittäin merkittävästi hankkeen toimintaa. Hieman useammalla kuin joka toisella kehittämishankkeella toimintaa vaikeuttivat ainakin jonkin verran em. asiat. Hankkeen liian lyhyt kesto suhteessa ongelmiin kertoo tavoitteiden asettamisen ja ongelman määrittelyn vaikeudesta eli käytännössä hankkeen interventiologiikan määrittelyyn liittyvistä suunnitteluongelmista. Aikatauluongelmia aiheuttaa empirian (ja kokemuksenikin) mukaan huomattavasti myös hidas maksatus – siis ohjelmabyrokratia. On huomattava, että hankkeen aikataulut on myös strateginen keino. Joskus hankkeen lyhyt kesto voi jopa terävöittää strategisuutta (hankekysely 2008): *”...Kylän toiminnan kannalta hanke oli todella hyvä asia, ja toteutuksen kiireitä aikataulut hitsasivat toteutusorganisaation yhteishengen lujaksi. Jos toteutus olisi venynyt pidemmäksi, olisi ehkä usko ja siinä loppunut kesken.”*



Kuva 34. Hankevetäjien (kehittämishankkeet) näkemykset hankkeen toimintaa vaikeuttaneista tekijöistä (Ponnikas *et al.* 2008: 85).

Viidennes vastaajista koki merkittäväksi haitaksi myös rahoitusinstrumentin rajaukset (hyväksyttävät kustannukset); sen nähtiin ohjaavan liikaa hankkeen sisältöä ja toteutustapaa. Tämä haitta viittaa myös hankesuunnittelun ongelmiin. Hankkeissa, joissa suunnittelu oli hoidettu hyvin, ei tämänkaltaisia ongelmia ollut. Koko ohjelman kannalta rahoituksenrajoitusten voidaan tulkita olleen tehokkuutta ja tuloksellisuutta haitannut tekijä, vaikka sen tarkoitus oli toimia ohjelman strategisuutta lisäävänä tekijänä (kuten aiemmin jo

relevanssin käsittelyn yhteydessä todettiin). Rahoitusongelmat korostuvat helposti myös laajoissa kansainvälisissä hankkeissa<sup>44</sup>.

Vähintään merkittävä haitta, 15 %:lla hankkeista, oli myös hankkeen jääminen liikaa projektipäällikön vastuulle. Projektipäällikköön ja hankkeen vastuuorganisaatioon liittyvät ongelmat olivat yleensä pienten organisaatioiden ongelmia. Joka toisessa hankkeessa se ei ollut lainkaan ongelma, mikä on kokemukseni perusteella jopa yllättävän positiivinen tulos. Hankehenkilöstö oli siis kokonaisuutena varsin hyvin sitoutunut työhönsä, vaikka pieni osa projektipäälliköiden ”ammattikunnasta” oli saanut hanketyöstä jo tarpeekseen (jälkiarvointikysely): ”...*Selkein viesti hallinnolta on ollut niin yksittäisille henkilöille kuin organisaatioille: yritä pysyä erossa EU-rahoitteisista hankkeista, jos se suinkin on mahdollista!*” On huomattava, että aluekehittäjän työstä suuri osa on vaativaa tiimityötä, vuorovaikutusta muiden ihmisten kanssa ja kommunikointia erilaisissa verkostoissa sekä vaikuttamista ja vaikuttamisen kohteena olemista. Tämä vaatii kyvykkyyttä ja vuorovaikutus- sekä viestintätaitoja niin aluekehittäjältä kuin hankkeen taustaorganisaatioltakin.

Kehittämishankkeissa pyritään innovoimaan usein myös toimintamalleja tai palveluita, jotka ovat ”edellä aikaansa”, ja näin niille on vaikea saada kohderyhmässä laajaa ymmärrystä, hyväksyntää tai konkreettista hyödyntämisenäkökulmaa. Käytännössä tällaisten tuotosten markkinointi kohderyhmälle on vaikeaa, ja näin kohderyhmäprosessiin ei synny imua, eikä se näin ollen synnytä tehokkaasti tuloksia (ja myöhemmin aluevaikutuksia). Tämän tyyppisiä hankkeita oli jälkiarvointihankeaineiston mukaan 14 % kehittämishankkeista. Kokemukseni perusteella tämä on laajempi ongelma kuin sen tämän aineiston perusteella voisi päätellä olevan, koska ohjelmahallinnon taholta korostetaan innovatiivisuutta ja uutuutta, joka voi viehättää hanketta ja ohjelmahallintoa mutta ei kiinnosta ”pragmaattista” kohderyhmää. Liika innovatiivisuuden tavoittelu voi siis heikentää relevanssia. Tilannetta voidaan verrata ns. Mooren-kuilu-ilmiöön, jossa innovaatioiden leviäminen ikään kuin pysähtyy muutosta eteenpäin vievien innovaattoreiden ja muutokseen epäilevästi suhtautuvan enemmistön väliseen kommunikatiiviseen kuiluun (vrt. Moore 2007).

Kohderyhmän heikko sitoutuminen hankkeeseen tai hankeväsymys häittäsi myös vähintään merkittävästi 13 %:a hankkeista, joka toiselle hankkeelle (54 %) se ei ollut lainkaan ongelma. Kohderyhmä oli kuitenkin siis lähes joka toiselle hankkeelle jonkinlainen haaste, mikä asettaa kohderyhmän tarpeista lähtevän hankesuunnittelun, aidon bottom up -suunnittelun, vakavan haasteen eteen. Eräs projektipäällikkö (jälkiarvointikysely) kuvasi tilannetta seuraavasti: ”...*Ajantasainen toimialatieto on yrityksissä ja kentällä elävillä toimijoilla – ei niinkään hankkeita rahoittavilla taboilla. Eli joustoa hankkeisiin ja happea hanketoimijoille, Kiitos!*” Mielenkiintoinen havainto oli myös se, että ohjausryhmän ja hankkeen taustaorganisaation toiminta häittäsi lopulta erittäin harvoin hankkeen toimintaa mutta hyvin onnistuneissa hankkeissa se oli erittäin tärkeä tuloksellisuuden tukielementti. Tulkitsen tätä niin, että vapaamuotoisessa hanketoiminnassa heikko ohjausryhmä voidaan ohittaa (jättää syrjään)

<sup>44</sup> Aiemmin mainitun kansainvälisen Barents Specialists -verkostohankkeen toimintaa vaikeutti ensisijaisesti mukana olevien partnereiden erilainen rahoitustilanne, joka hankaloitti ennen kaikkea partnereiden käytännön työtä ja motivoitumista verkoston toimintaan ja sen kehittämiseen (ks. Nevalainen *et al.* 2003: 28).

mutta hyvää (ja sen verkostoja) voidaan hyödyntää tuloksellisesti. Mielestäni taustaorganisaatio vaikuttaa hankkeen kokonaisuonnistumiseen ratkaisevammin kuin ohjausryhmä.

Kehittämishankkeilla oli myös taipumuksia ylittää tavoitteita. Tavoitteet olivat liian kunnianhimoiset ja/tai laajat suhteessa resursseihin 13 %:lla hankkeista. Vain joka toiselle hankkeelle tavoitteiden liiallinen laajuus ei ollut lainkaan ongelma. On siis vaikea määrittellä yleisten kehittämishankkeiden ongelma ja tunnistaa kohderyhmän aidot tarpeet. Toisaalta se voi kertoa myös siitä, että rahoittajalle luvataan ”kuu taivaalta ja muutama työpaikka”, jotta hankkeen resurssit varmistetaan – siis ikään kuin virittämällä hankkeen tavoitteita epärealistisen ylös (vrt. Mäki & Lakso 2001). Edellä mainittu tavoitteiden ylitysongelma oli kuitenkin huomattavasti suurempi Suomen ensimmäisellä (esim. 5 b) ohjelmakaudella (ks. Malinen *et al.* 2002; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2000).

Jälkiarvioinnin hankekyselyn mukaan hankkeen suunnittelun riittämättömyydellä oli vähintään jonkin verran merkitystä hanketoimintaa vaikeuttavana tekijänä joka kolmannella kehittämishankkeella. Tällä ei näyttänyt olevan ratkaisevaa merkitystä hankkeiden onnistumiseen, sillä kehittämishankkeista onnistui suhteessa hieman useampi (90 %) erinomaisesti tai hyvin kun taas yritystukihankkeista onnistui vain 43 % erinomaisesti tai hyvin (ks. Ponnikas *et al.* 2008). Keskeinen syy tähän on se, että indikaattoreiltaan hyvin konkreettiset yrityshankkeet ovat helpommin arvioitavissa kuin tavoitteiltaan abstraktimmat ja yleisemmät kehittämishankkeet. Kehittämishankkeiden tuloksellisuusoptimismi liittyyneen siis myös ”hankeammattilaisten” kykyyn arvioida ja selittää onnistumista.

Pienet kehittämishankkeet kokivat onnistuneensa paremmin kuin suuret. Onnistumisen ero oli tilastollisesti merkittävä, sillä jos kehittämishanke sai julkista tukea alle keskiarvon (siis alle 85 000 €), se oli onnistunut sekä kehittämisprosesseissa että tavoitteiden saavuttamisessa. Pienten hankkeiden onnistuminen on isoja hankkeita parempaa (Pearson -  $\chi^2$ -testi, erehtymisriski väitteelle on 3,8 %).

Byrokraattisuus on vielä syytä ottaa esiin tehokkuuden kannalta. Käytännön hanketyötä eniten haittaavaksi tekijäksi koettiin byrokraattisuus, joka liittyi suoraan ohjelmien kautta tulevaan hankehallintoon ja sen vaatimuksiin, siis ylhäältä alas kohdentuvaan suunnitteluun. Byrokraatia ilmeni jo väliarviointivaiheessa käytännön hanketoimintaa haittaavana tekijänä lähes 40 %:lla hankkeista. Jälkiarviointikyselyssä byrokraattisuus haittasi ainakin jonkin verran yli 60 %:a hankkeista. Tulkintani mukaan kehittämisajattelun syvälinen ymmärtäminen näkyy tietynlaisena lisääntyneenä, sivistyneenä kriittisyytenä ohjelmaa ja ohjelmahallintoa sekä myös eri hanketoteuttajatahoja kohtaan (jälkiarvioinnin hankekysely): ”...*Viranomaisilta turha virkaintoisuus pois, ette te omia rahojanne siellä jaa.*” Useimmissa hanketason avoimissa palautteissa kaivattiinkin – kriittisyydestä huolimatta – ohjelmahallinnon suunnalta vain selkeitä kehittämisen pelisääntöjä ja johdonmukaista pelisääntöjen tulkintaa. Osaava aluekehittäjä siis hyväksyy ohjelmahallinnosta johtuvan kohtuullisen byrokratian, koska se käsitetään osaksi kehittämisprosessien ja julkisten tukien hallintaa.

Jälkiarvioinnin kehittämishankekyselyssä selvitettiin myös avokysymyksellä, mitkä olivat suurimpia tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta rajoittaneita ongelmia hankkeissa. Ongelmia kirjasi 294 hanketta, mikä oli yli puolet kaikista vastanneista. Ohjelmamenettelyyn ja täy-

täntöönpanoon liittyen on tärkeää huomata, että vastauksista lähes puolet (45 %) käsitteli ongelmia, jotka olivat aiheutuneet rahoitukseen liittyvistä asioista, mm. tuen riittämättömyydestä hankkeen ratkaistavana oleviin ongelmiin nähden ja tukipäätösten viipymisestä sekä turhan tarkaksi ja työlääksi koetusta rahoituskäytännöstä, jonka eräs projektipäällikkö kiteytti kyselyssä seuraavasti: ”*Ajatuksella kaikki mikä ei ole erikseen sallittu on kielletty, ei voida tehdä todellista kehittämistyötä.*” Kolmannes vastauksista käsitteli vaikeuksia, joita oli aiheuttanut henkilöstön vaihtuvuus ja osaamattomuus sekä osallistujien ja sidosryhmien heikko sitoutuminen hankkeen toimintaan. Tämä on osoitus hankkeiden ahdistuksesta kahden voiman välissä: ”voimattomuutta” tunnetaan yhtäältä ylhäältä tulevia ohjelmahallinnon rasitteita kohtaan ja toisaalta myös keinojen puutteesta vaikuttaa hankkeen omiin sidos- ja kohderyhmiin.

Kehittämishankkeen maksatukseen TE-keskuksissa liittyvät ongelmat olivat myös erittäin usein esillä (mainintoja 225, noin joka toisessa hankkeen vastauksessa). Eniten ongelmia aiheuttivat maksatuspäätösten viivästykset (mainintoja 75), ohjeistuksen epäselvyydet (mainintoja 47), henkilöstöön liittyvät ongelmat (mainintoja 44) ja maksatusruuhkat (mainintoja 31) (ks. myös Ponnikas *et al.* 2008: 94). Tämä ei ole voinut olla vaikuttamatta hanketyön tehokkaaseen sujuvuuteen. Mielenkiintoinen seikka on se, että kehittämishankkeiden toteutuksessa maksatukset muodostivat selvästi laajemman ongelman kuin yrityshankkeiden kohdalla. Yhtenä syynä tähän on kehittämishankkeiden suhteellisen suuri rahoitusriippuvuus ohjelmasta, koska maksettavan tuen osuus on korkeampi ja yksittäisten hankkeiden koko on myös yleensä suurempi. Toisena syynä lienee se, että yrityshanke palvelee aina hakijayrityksen strategiaa ja siihen sitoudutaan, mutta kehittämishankkeen strategiayhteys hakijaorganisaation strategiaan voi olla löysempi.

Hyväksyttävien kustannusten ja maksatusten kohtuuttoman tiukaksi koettu kontrollointi voitaisiin ratkaista projektipäälliköiden mielestä siten, että hankkeiden hallinnoijilla olisi mahdollisuus sopia joustavammin hankkeen hallinnoinnista rahoittajan kanssa. Myös pikikutarka raportointi rahoittajalle useissa eri vaiheissa koettiin hankkeissa turhauttavaksi, työlääksi ja resursseja tuhlaavaksi toimintatavaksi. Väliarvioinnin hankevastauksista nousi esiin esimerkiksi seuraava kommentti tai ”käsite”, joka kuvaa osuvasti tilannetta: ”...*Raporttibankeistus on todellisuutta.*” Tätä voidaan tulkita siten, että tämäntyyppisten hankkeiden tekemä kehittämissyö on pääosin raporttien vääntämistä, siis hallinnon pyöritystä ilman todellista kosketusta kohderyhmään. Useissa hankkeissa arvioitiin, että jopa puolet työpanoksesta menee hankkeen hallinnointiin. Tämänsuuntaiseen tulokseen on tultu myös muissa tutkimuksissa. On suositeltu, että aluekehittämiseen liittyvien hallinnollisten tehtävien osuutta olisi mahdollisuuksien mukaan syytä vähentää ja siten saada aluekehittäjille lisää aitoa ”kehittämisaikaa” (esim. Sotarauta *et al.* 2007).

Tuloksellista toimintaa jarruttavat tekijät tunnistettiin hyvin erityisesti jälkiarviointivaiheessa. Byrokratian nujertamista pidettiin edellytyksenä tehokkaalle ja tulokselliselle toiminnalle. Tämä taas vaati kaikilta hankkeilta hyvää suunnitteluotetta ja relevanttia suunnitelmaa, jotta varsinaisia tuotoksia voitiin tehdä ilman hallinnoinnista koituvia kohtuuttomia rasitteita. Käytännössä siis suunnittelijan, aluekehittäjän ja hallinnoijan sekä

arvioijan eriytyvät roolit tekevät kehittämistyöstä vaativan erityisesti pienissä hankkeissa ja pienissä organisaatioissa, joilta ei saada hallinnollista ja taloudellista (mm. välirahoitus) taustatukea.

Byrokraattisuus on johtanut myös yleiseen hankeväsymykseen ja jopa projektihenkilöstön työuupumukseen. Hankalan hallintotyön koettiin aiheuttavan hanketyön arjessa monenlaista epävarmuutta: vastuussa oltiin sekä ohjelmalle että kohderyhmälle ja lisäksi hankehallinnoijan taloudellinen asema koettiin turvattomaksi; eli oltiin vastuussa myös omalle taustaorganisaatiolle. Byrokrazia koettiin jopa niin kiusallisena, että kehittämistyötä haluttiin jatkossa mieluummin tehdä ilman hankerahoitusta. Jälkiarvioinnin avoimen vastauksen palaute tympääntyneeltä kehittämishankkeen vetäjältä kertoo tilanteesta: ”... *En osallistu enää yhteenkään hankkeeseen.*” Jatkon kannalta kiusallinen havainto oli myös se, että hankkeiden toteuttajien mielestä erilaisten hallintosäädösten tulkinta ja kontrolli oli vain kiristynyt ALMA-ohjelmakauden edetessä (ja myös sen jälkeisen ohjelmakauden 2007–2013 alettua).

Hanketasolla on vahvistunut käsitys, että paheneva byrokrazia on alkanut ”suosia” ammattihakijoita, jotka hallitsevat hallinnon koukerot. *Jo pelkkä käsitteistö on niin vaikeaselkoista, että ”normaali lukutaito ei riitä”*, eräs hankesuunnittelija ilmaisi asian. Byrokrazia on alettu kokea ongelmallisena hankesuunnittelua hankaloittavana yleisenä tekijänä ja erityisesti innovatiivisuutta haittaavana tekijänä. Strategisen hankesuunnittelun, suunnitteluprosessin, kannalta innovatiivisuutta haittaavat tekijät ovat vakavia, koska kokemusteni perusteella yleensä luovuuteen ja tavoitteellisesti suunnattuun luovuuteen, innovatiivisuuteen, liittyvät asiat ovat hankalasti projektisyklin viitekehyksessä ja prosessissa ratkaistavia. Huolimatta erilaisista ongelmista kehittämishankkeita keskeytetään suhteellisen vähän, jälkiarviointikyselyn mukaan vain 2,1 %.

### **Yhdestoista johtopäätös:**

Kokonaisuutena ylhäältä ohjaus (top down) osoittaa hanketasolla heikkoutensa: hallinnollisen ja hallinnallisen jäykkyytensä. On kohtuutonta resurssien tuhlausta, kun joissakin tapauksissa jopa puolet hankkeen kehittämisresursseista menee hallinnon pyörittämiseen. Hanketason hallinnan käsitteellistämistä ja hankesuunnitteluprosessin mallintamista tarvitaan yhteisen suunnittelunäkemyksen löytämiseksi ja ristiriitojen ratkaisemiseksi hankkeen elinkaaren mahdollisimman aikaisessa (suunnittelu)vaiheessa. Bottom up -ajattelun voima ja tehokas hanketoiminta perustuu kentällä olevaan luovuuteen ja kehittämisinnostukseen, johon sopii huonosti raskaat suunnitteluprosessit, hallintokoukeroiden selvittely ja myöhemmin mahdollisten virheiden sekä väärinkäytösten pelkääminen.

## Onnistumiset

Ohjelman toteutuksen etenemistä ongelmiseen esiteltiin lyhyesti edellä. Poiminnat osoittavat ”lavean” ohjelman seurannan ja arvioinnin vaikeuden: käytännössä sieltä on vaikea seuloa esiin seikkoja, jotka olisivat helposti ja nopeasti korjattavissa ja vaatisivat ohjelmataason muutoksia strategisesti näin laajaan ja joustavaan ohjelmaan. Keskeisin johtopäätös olikin seuraava (Keränen *et al.* 2004: 124): *Ohjelman hankekirjo on laaja ja hyvin koko sisällöllisen ja alueellisen tarpeen kattava. Erilaiset hanketyypit täydentävät hyvin toisiaan kaikilla alueilla. Kehittämishankkeilla on myös hyvä sisäinen tehokkuus, joka muodostaa tuloksellisen toiminnan perustan. Alkuvaikeuksien jälkeen ohjelma on edennyt ripeästi kaikilla osa-alueilla, vaikka etupainotteisuus ei ole toteutunutkaan suunnitellulla tavalla. Hankkeiden toimintaa hidastaneet ja tehokkuutta alentaneet hallinnolliset tekijät ovat toimeenpanijoiden tiedossa ja korjattavissa (ja osittain jo korjattu). Tällä hetkellä toteutus on siis hyvässä vauhdissa, mikä osoittaa toiminnallisen tasapainon löytyneen... Käytännössä etupainotteisesti toteutettavaksi tarkoitettu ohjelmakokonaisuus siis toimi jo väliarviointivaiheessa hyvin.*

ALMA-ohjelman rinnalla tehtiin Oulun kaupungin hanketoiminnan arviointi, joka osoitti suuren julkisen organisaation hanketoiminnan olevan onnistunutta ja sujuvaa. Merkillepantavaa oli, että byrokraatiaan kohdistuvaa kritiikkiä tuli kaupungin hankkeista varsin vähän verrattuna ALMA-ohjelman arvioinnin vastaaviin tuloksiin. Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelmaa koordinoivassa Aktivaattorit-hankkeessa työskentelevien EU-hankekoordinaattoreiden katsottiin selvästi tehostaneen hanketoimintaa ja erityisesti sujuvoittaneen hankkeiden hallinnointia (Ponnikas & Keränen 2003: 6–8). Tämä tulos tukee käsitystä, että hanketoiminta tulisi ”luottaa” vahvoille hankeosaajille. Toisaalta vahvat hankeosaajat ovat suurissa keskuksissa, mikä tukee keskittymiskehitystä maaseutua kehitettäessä. Yrityshanketutkimuksissa on osoitettu, että tuen hukkaan menon riski (eli ne toteuttaisivat hankkeet ilman tukeakin) on suurempaa pitkään toimineilla ja isommilla yrityksillä (ks. Tokila 2011). Voidaan siis ainakin epäillä, että myös suurilla julkisilla organisaatioilla voi olla samoja piirteitä. Toisaalta kehittämishankkeilla ja yrityshankkeilla on merkittävä strateginen ero, erityisesti suhteessa kohderyhmään (joka on yrityshankkeella yleensä integroitunut osaksi hanketta).

Tavoite 2 -ohjelman merkitys oli Oulun kaupungille kiistaton: suurin osa hankkeista olisi jäänyt toteuttamatta ilman tavoite 2 -ohjelman rahoitusta. Toisaalta kaupungin prosessoima hanketoiminta tuki erinomaisesti myös Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman tavoitteita ja strategisia painotuksia. Tässä suhteessa huoli hukkaan menevästä tuesta suurten organisaatioiden kohdalla ei ole mielestäni yleistettävissä. Vaikka tutkimuksen mukaan suurinta turhan yritystuen osuus on tuetuimmilla alueilla ja pienintä tukialueiden ulkopuolella (ks. Tokila 2011), ei voida väittää, että siellä missä on käytössä runsaasti aluekehitysrahaa, siellä on perusteetonta löysyyttä kehittämisrahan käytössä. Hankkeiden toteuttamisolosuhteet myös vaihtelevat alueittain suuresti, mikä vaikuttaa rahoituksen ns. vipuvaikutukseen.

ALMA:n väliarvioinnin perusteella tuloksellisesti hyvin onnistuneiden kehittämissankkeiden piirteitä olivat hyvä relevanssi, tehokas viestintä (erityisesti sisäinen), toimiva



ohjausryhmä, avoin toimintatapa (dialogi kohderyhmän kanssa), strateginen linjakkuus ja yhteisöllisyys sekä suorat yritysytkenät. Esimerkiksi Oulun tavoite 2 -ohjelmahankkeiden arvioinnissa erityisesti suorat yritysytkenät korostuivat onnistuneissa hankkeissa.

Välisarvioinnin kehittämishankkeiden laadullinen tarkastelu osoitti, että onnistuneiden hankkeiden taustalla oli usein myös onnistunut suunnitteluprosessi ja suhteellisen ”ymmärtävä” suhtautuminen ohjelmahallintoon, mikä kertoo myös hanketoimijoiden (suunnittelija/kehittäjä/hallinnoija/arvioija) osaamisen tärkeästä roolista hankesuunnitteluympäristössä. Strateginen näkemys tuki myös todellisten tarpeiden tunnistamista ja ongelmanratkaisua sekä hyviin tuloksiin pääsemistä. Käytännössä hyvä substanssiosaaminen ja prosessiosaaminen sekä arvioiva suunnittelu olivat keskeisiä seikkoja hyvän suunnittelunäkemyksen syntymisessä. Toteuttajaorganisaation kyvykkyys ja osaaminen tukevat myös jälkisarvioinnin hankepalutteen perusteella hyvää suunnittelua: *”...Hankkeiden tulee sopia toteuttajaorganisaation strategiaan ja osaamisalueisiin, jolloin voidaan turvata ammattitaitoinen toteutus sekä hyödyntää opittua ja kehityä myös jatkossa.”*

Strateginen näkemys liittyi myös luovuuteen ja luovaan ongelmanratkaisuun, jota voidaan pitää innovatiivisuuden edellytyksenä tai jopa perustana. Erityisesti hanketasolla ymmärrettiin, että pelko ja byrokratia kahlitsevat luovuutta – mutta luottamus auttaa (välisarvioinnin hankekyselyn vapaa palaute): *”...Hanketoimintahan pitäisi perustua kehittämiseninnostukseen eikä virheiden ja väärinkäytösten pelkoon.”* Myös aito tiimityöskentely, joka vaatii aina luottamusta, tuki hanketason onnistunutta toimintaa. Tämä korostui erityisesti jälkisarvioinnin hankekyselyn avovastauksissa: *”...Hyvä ja luottamuksellinen yhteistyö eri toimijatahojen kanssa on tärkeää heti alkusuunnittelusta lähtien.”*

Erityisesti hankevetäjän rooli osoittautui erittäin keskeiseksi hankkeen onnistumisessa ja tuloksellisuudessa. Jälkisarvioinnin hankekyselyn avovastauksista tämä teema korostui vahvasti. Strategisesti erittäin tärkeitä ovat kaikki hankkeiden avainhenkilöt: *”...Työntekijävalinnoissa onnistuttiin hyvin, mikä takasi hankkeen onnistumisen.”/ ”...Hyvä suunnittelu, hyvät työnsuorittajat, ja hyvin töihin tarttuva kunnassa oleva projekti-ihminen...”* Roolien tapauskohtaisesta valinnan tärkeydestä kertoo se, että oli selvästi havaittavissa kahden suuntaista näkemystä (erityisesti paikallisissa hankkeissa) siitä, tulisiko hankesuunnittelijan ja/tai kehittäjän olla alueen paikallinen asiantuntija vai ulkopuolinen riippumaton asiantuntija; tai pitäisikö asiantuntemuksen olla prosessiasiantuntijuutta vai substanssiasiantuntijuutta. Suoraa vastausta ei ole. Ongelma on ratkaistava aina tapauskohtaisesti: hankkeen luonne, hakijaorganisaatio, käytettävissä oleva verkosto ja hankittavissa oleva osaaminen ratkaisevat. Prosessiasiantuntijuus on kuitenkin välttämätön kehittämisverkoston johtamisessa, jota aluekehittäminen myös hanketasolla aina on. Empirian mukaan hyvä prosessien hallinta auttoi erityisesti suurissa hankkeissa; ja riittävän laajat hankkeet kykenivät synnyttämään merkittävästi enemmän uusia toimintatapoja maaseudulle kuin pienet (Pearson -  $\chi^2$ -testi, erehtymisriski 0,1 % eli tilastollisesti erittäin merkitsevä).

(Hankkeiden toteutuksen onnistuneita piirteitä on käyty läpi myös seuraavassa luvussa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden käsittelyn yhteydessä.)

### **Kahdestoista johtopäätös:**

Projektisyklin kautta voidaan lähestyä kehittämisen tehokasta organisointia ja työnjakoa sekä varsinaisessa kehittämisessä että kehittämisen suunnittelussa. Projektisyklin kehittämistyötä jäsentävä ja rooleja selventävä tehtävä ymmärrettiin myös hankkeiden tasolla – jälkiarviointivaiheessa paremmin kuin väliarviointivaiheessa. Kehittämiskumppanuus ja erityisesti kumppanuuden puute (erilaiset ristiriidat eri intressiryhmien välillä) tulivat hanketaso palautteesta selvästi näkyviin. Hankkeiden toteuttajatahojen ja kohderyhmien välinen sujuva yhteistyö korostui ja sitä arvostettiin onnistuneissa hankkeissa. Käytännössä siis kehittämissyhteistyön vakiintuminen on merkki uusista toimivista verkostorakenteista ja aidosta oppimisesta toimijatasolla. Vaikka kehittämistyötä osataan tehdä jo sujuvasti ja tehokkaasti byrokratiahidasteista huolimatta, on toimijakenttä heterogeeninen. Osa hanketaloista (esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoista) kokee olevansa todella ”periferiassa” suhteessa suunnittelukoneeseen ja sen ”lähipiiriin”.

Onnistuneitakin piirteitä kehittämishankkeiden toteutuksissa oli:

- Hallinnon kritiikistä huolimatta hanketoiminnan kokonaisuus oli onnistunut, kokonaisstrategia ja erityisesti hanketoiminnan polun ja hankkeiden ajoituksen (myös ajan strateginen hallinta hankkeiden sisällä) hallinta toimivat koko ohjelman ja erityisesti alueiden tasolla.
- Onnistumista auttoi osaamisen ja toimintatapojen kehittyminen kaikilla tasoilla ja erityisesti endogeenisen, innovatiivisen bottom up -periaatteen mukaisen toimintakulttuurin kehittyminen pienissä kolmannen sektorin ruohonjuuritason organisaatioissa.
- Hankeprosessien eli tuotosprosessien toiminta onnistui hyvin hanketasolla, koska ydinprosessit osataan; tätä auttoi yhteistyön ja erilaisten kumppanuusverkostojen vakiintuminen aluekehittäjien keskuudessa. Myös hanketalojen ja hankesuunnittelijoiden sekä aluekehittäjien osaaminen on kehittynyt siten, että monipuolinen hanketoiminta on mahdollista.

Hankesuunnittelijalta edellytetään kykyä rakentaa hanke, jolla on hyvä relevanssi, realistiset tavoitteet ja strateginen linjakkuus sekä toimiva viestintä. Tämä edellyttää suunnittelijalta strategista kehittämisotetta ja kykyä rakentaa sekä hallita monipuolisia yhteistyöverkostoja ja kumppanuuksia. Onnistuneessa kehittämisessä on hallittava monialaisen kehittäjän roolin lisäksi arvioijan, suunnittelijan ja hallinnoijan vaativat roolit – tällaisella osaamisella kyetään ratkomaan parhaiten hankesuunnittelun ja -toteutuksen ”ilkeätkin” ongelmat. Tehokkaan hanketiimin rakentaminen osaksi isäntäorganisaatiota on myös vaativa ”rekrytointiprosessi”, jossa on sovittava yhteen hankestrategian substanssivaa-

timukset ja hankeprosessiympäristö sekä tätä taustaa vasten tiimin avainroolien toimiva preferointi (vrt. luku 2.2: Kehittämisen näyttämöt ja kehittäjän roolit). Hankesuunnitteluun ja -toimintaan sopii erinomaisesti tiimiorganisaatio, jonka tehokas toiminta edellyttää hyvää vuorovaikutusta, yhteisiä motivoivia tavoitteita, monipuolista osaamista ja luovaa ongelmanratkaisukykyä sekä itseohjautuvuutta – jota voidaan tukea joustavasti (itse)arvioinnilla.

## 4.5 Ohjelman ja hankkeiden tuloksellisuus ja vaikuttavuus

Seuraava väliarviointikysymys kohdistui suoraan ohjelman ja hanketoiminnan ytimeen <sup>45</sup> (Keränen *et al.* 2004: 124–167):

- *Onko realistista odottaa, että tuotokset saavat aikaan haluttuja tuloksia ja vaikutuksia?*

Väliarviointikysymys on erittäin mielenkiintoinen, varsinkin kun sen tulkintaa verrataan jälkiarvioinnin tuloksiin. Väliarviointivaiheessa tulkittiin lähinnä tavoitteiden ja käynnissä olevien prosessien avulla mahdollista lopputulosta, mutta jälkiarviointivaiheessa oli käytettävissä jo huomattavasti enemmän tietoa arvioinnin pohjaksi. Näin tässä tutkimuksessa oli mahdollista myös metaevaluoida väliarvioinnin tulkintoja tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

### Tavoitteiden toteutuminen – tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tukevat toimintatavat ja prosessit

Kokonaisstrategia näytti toteutuvan hyvin jo väliarviointivaiheessa. Oletuksena oli, että hyvin saavutetut tavoitteet realisoituvat tuloksiksi hanketasolla kohderyhmissä ja vaikutuksiksi ohjelmatasolla, siis alueella. Viidennes hankkeista oli saavuttanut tavoitteensa erinomaisesti. Yli puolella hankkeista tavoitteet olivat toteutuneet hyvin, neljänneksellä vain kohtalaisesti. Huonosti tavoitteet olivat toteutuneet vain muutamalla prosentilla hankkeista, joten tätä kautta ohjelman resurssit eivät myöskään ”vuotaneet”. Käytännössä hankkeet olivat toteutumassa erinomaisesti myös ”kovien” seurantatietojen valossa, sillä esimerkiksi työpaikkatavoitteet oltiin saavuttamassa hyvin ja työpaikkojen uudistamistavoitteet jopa erinomaisesti.

<sup>45</sup> **Tavoitteena** oli selvittää ohjelman tulokset ja alustavat alueelliset/rakenteelliset vaikutukset sekä esittää arvio tulosten ja tavoiteltujen vaikutusten toteutumisen realistisuudesta ohjelman jatkototeutuksessa.

**Tuotoksena** syntyi kriittinen (nettotuloksen mittaamiseen pyrkivä) analyysi ja yhteenveto saavutetuista tuloksista ja mallinnettu arvio koko ohjelmalla tavoiteltavien tulosten ja vaikutusten saavuttamisen realistisuudesta.

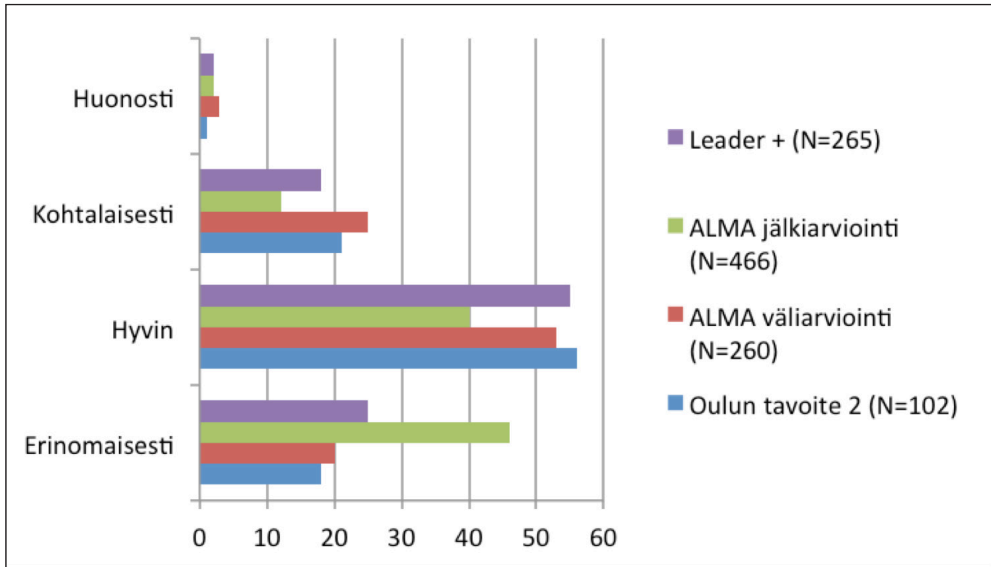
**Metodi:** Arvio tehtiin vertaamalla seurantajärjestelmän tuottamaa tietoa ja toisaalta hanketasolta kerättyä tietoa ohjelman tuloksista, lisäksi ohjelman tuottamat tulokset suhteutettiin toiminta-alueella tapahtuneeseen kehitykseen tilastojen valossa. Hanketasolta ja hankkeiden kohderyhmältä kerätyn tiedon perusteella arvioitiin toimenpiteiden vaikuttavuutta. Ohjelman realistisuutta arvioitiin tämän tiedon, toimintaympäristön muutosten, toimialakohtaisten kehityssuunnusteiden sekä maaseutualueiden yleisten kehitysnäkymien (mm. PTT:n ennusteet sekä ETLA, PT ja PTT:n tuottaman alue-ennusteen) perusteella.

Jälkiarvioinnin (Ponnikas *et al.* 2008) mukaan, hankerekisterin tietojen perusteella, ALMA-ohjelman 10 000 työpaikan tavoitetta ei täysin saavutettu, mutta lähelle päästiin: noin 80 % tavoitteesta toteutui. Tilastojen mukaan työllisyyden kasvuvauhti on kuitenkin ollut koko ohjelmakauden ajan ydinmaaseudulla ja harvaanasutulla maaseudulla pienempi kuin koko maassa keskimäärin. Tässä mielessä ohjelman alueellinen työllisyystavoite ei toteutunut. Jälkiarvioinnin tulkinta oli, että ohjelman toimeenpano on vauhdittanut toteutunutta työllisyyskehitystä positiiviseen suuntaan myös näillä alueilla. Työpaikkakehitykseen vaikuttavat kuitenkin enemmän muut talouden virtaukset kuin näinkään massiivisen ohjelman toimeenpano ja hankkeet.

Millaiset hankkeet sitten onnistuvat tuloksellisuuden näkökulmasta? Tutkin asiaa ALMA-aineiston lisäksi myös muilla aineistoilla (ks. kuva 35) ja vakuutuin, että kehittämishankkeiden tavoitteet toteutuvat yleensä hieman paremmin kokoluokaltaan pienillä hankkeilla kuin isoilla. Tätä vahvistaa myös toimintaryhmähankkeiden (jotka ovat lähes aina pienimuotoisia ja paikallisia bottom up -hankkeita) onnistuminen kaikkien arviointien mukaan hyvin (Pylkkänen 2004; Ponnikas *et al.* 2008; Keränen *et al.* 2004; Ponnikas & Keränen 2003). Samaa asiaa tukevat myös jälkiarvioitujen ALMA-hankkeiden erinomaiset tulokset, sillä toimintaryhmähankkeet korostuivat ohjelman toteutuksen jälkipuoliskolla. Mielenkiintoinen havainto oli myös, että hankevetäjien arviot hankkeiden tavoitteiden toteutumisesta olivat väliarviointivaiheessa huomattavasti kriittisempiä kuin vastaavat arviot hankkeiden päätyttyä. Tämä voidaan tulkita siten, että ohjelman edetessä hankkeiden kumppanuuden ja yhteisvaikutusten kautta saavutetut tulokset korostuivat (vrt. hankepolku). Tämä vahvistaa myös aiemmin tehtyä tulkintaa ohjelmakokonaisuuden strategisesta toimivuudesta ja siitä että hankkeiden aikaansaamat tuotokset ovat muuttuneet tehokkaasti, onnistuneen kohderyhmäprosessin kautta, tuloksiksi.

Budjetiltaan isot hankkeet ovat usein alueellisesti laajoja ja tavoitteiltaan yleisiä, joten niiden tavoitteiden relevanssi, epärealistisuus ja strateginen linjakkuus, on keskimäärin useammin ongelma kuin pienillä hankkeilla. Voidaan päätellä, että pienet hankkeet ovat yleensä paremmin hallinnassa ja siten ne viedään tulokselliseen päätökseen, kuten seuraava lainaus jälkiarvioinnin hankekyselystä osoittaa: *"...Hanke oli verraten pieni ja hyvin konkreettinen. Ongelmia ei ollut, vaan hanke toteutettiin täysin suunnitelman mukaisesti."*

Pienten hankkeiden tuloksellisuus liittyy siis niiden hallintaan. Pienet hankkeet ovat hallittavissa suunnittelullisesti helpommin kuin isot, koska strateginen hankesuunnittelu on niissä suhteellisen pienessä roolissa ja vastaavasti konkreettinen operatiivinen toteutus suuremmassa. Hankkeen suuri koko ei siis ratkaise sen onnistumista. Tästä voidaan päätellä, että hankkeen suuri koko ei saa myöskään olla tavoite itsessään. Väli- ja jälkiarviointivaiheiden hankekyselyt osoittivat, että erityisen kiusallisena byrokratia koettiin kuitenkin pienissä hankkeissa, mikä on luonnollista, koska pienten hankkeiden hallinnointi vaatii kokoonsa nähden suuren panostuksen. Tämän takia pienten organisaatioiden hankkeissa koettiin hankkeen rahoitushallintajärjestelyjen jopa vääristävän koko kehittämisajattelua (hankekysely 2008): *"...Jouduimme sijoittamaan seuramme kaikki rahat tähän hankkeeseen ja taloutemme joutui kriisiin."*



Kuva 35. Hankkeiden tavoitteiden toteutuminen (% hankkeista) eri väliarvioinneissa ja ALMA:n jälkiarviointivaiheessa hankkeiden toteuttajien näkemyksen mukaan.

Tietyissä kehittämistilanteissa tarvitaan myös laajoja, uutta kokeilevia (riski)hankkeita. Hankekyselyn perusteella isot hankkeet synnyttävät merkittävästi enemmän uusia toimintatapoja maaseudulle kuin pienet, joten ne ovat strategisesti tärkeitä. Kokemus on osoittanut, että laajoissa hankkeissa, esim. kansainvälisissä verkostohankkeissa, ei voida välttyä hallinnollisilta ja toimintakulttuurisilta hidasteilta tai rasitteilta, jotka johtuvat erilaisista toimintatavoista, resursseista tai intresseistä kehitettävän teeman suhteen. Tällaisten hankkeiden hallinto ja hallintatapa (toimintakulttuuri) on rakennettava sillä tavalla kestäväksi, että hallintoon ei ”kompastella” pienissä vastoinkäymisissä (vrt. Nevalainen *et al.* 2003). Käytännössä tämä vaatii hankkeen johdolta osaamista ja kykyä hallita epäselviä tilanteita, joissa puolestaan auttaa teoreettinen, arvioiva suunnitteluosaaminen ja verkostojen sekä informaation hallinta.

Hankkeiden keskuudessa byrokratian käsitettiin vaikuttavan myös siten, että hanke-toiminta siirtyy ns. ammattihakijoille, minkä pelättiin vähentävän innovatiivisuutta ja paikallista sitoutumista hanketyöhön. Tämä voi heikentää myös tuloksellisuutta. Onnistuneiden hankkeiden analyysi osoitti, että arvioivalla, strategisella suunnitteluotteella ja hyvällä hankesuunnittelulla on pystytty parhaiten ratkomaan jo ennakolta ohjelman asettamiin reunaehtoihin liittyviä ongelmia. Tämä on parantanut tehokkaasti hankkeiden tuloksellisuutta. Tuloksellinen kehittäminen ymmärrettiin hanketasolla jälkiarviointivaiheessa hyvin: ”...Välillä tuntui, ettei hankkeiden todellisista tuloksista olla kiinnostuneita, vain koulutuksessa istuneitten lukumäärä kiinnosti.”

Suunnitelmallinen kehittämisote, johon viitattiin jo onnistuneiden tuotosprosessien yhteydessä, oli myös vahva teema, joka tuki jälkiarviointihankekyselyn avovastausten perusteella tehokkaasti tuloksellisuutta. Esimerkiksi hankkeen avulla luotu suunnittelun viitekehys (vrt. teemaohjelma) ja konkreettinen hankesuunnitelma toimivat hyvin paikallisella tasolla: *”...Kaikille kyläseuroille valmistui oma kyläsuunnitelma, jonka pohjalta kyläseurat alkoivat toteuttaa omia hankkeitaan.”* Myös vuorovaikutteisen suunnittelun käyttö osoittautui tuloksellisissa hankkeissa toimivaksi: *”...Osallistavan suunnittelun käyttö tuotti kohderyhmän hyväksymiä suunnittelutuloksia.”* Suunnitelmallisuuden puolesta todistaa myös se, että hyvin onnistuneet ALMA:n koulutushankkeet oli hyvin suunniteltu ja pitkälle räätälöity kohderyhmän ja/tai kohdeyrityksen tarpeisiin. Lopulta siis kohderyhmäprosessi takaa hyvän tuloksellisuuden, mutta ennen kuin ollaan niin pitkällä, on monen muunkin asian projektisyklissä onnistuttava.

Kumppanuuden merkitys korostui hankesuunnittelun kannalta sekä hyvässä että pahassa. Huonot, näennäisesti sitoutuneet, kumppanit olivat rasitteina ja hyvät, aidosti sitoutuneet, tukena tuloksellisessa hanketoiminnassa. Myös ohjausryhmän aktiivinen rooli ja positiivinen suhtautuminen kehittämistoimintaan auttoivat aitojen verkostojen suunnitelmallisessa rakentamisessa ja takasivat tuloksellisen hanketoiminnan. Tätä tulkintaa tukevaa palautetta tuli jälkiarvioinnin hankkeilta esimerkiksi seuraavasti: *”...Esiselvityksen aikana luotu verkosto ja sitä kautta syntynyt ohjausryhmä oli koko ajan vahvasti hankkeen takana tuoden omat ideansa ja verkostonsa hankkeen hyväksi.”* Väliarviointivaiheessa tuli palautetta siitä, että monipuolisia, osaavia hankeorganisaatioita tarvitaan: *”...Monien eri tahojen kanssa toimivilla organisaatioilla on parhaat mahdollisuudet toimia Alman tavoitteiden hyväksi, synergiaedut...”*

Monipuolisia vahvoja paikallisia toimijoita ovat esimerkiksi kunnat (vrt. Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman hankkeiden arvioinnin positiiviset tulokset). Kunnat voivat kokemuksen mukaan hoitaa hallinto- ja rahoitusbyrokratiaan sekä välirahoitukseen liittyviä asioita erittäin tehokkaasti ja ammattitaitoisesti. Lisäksi suomalaisissa kunnissa on monipuolisesti erilaista substanssiosaamista. Toki kunnat voivat olla hanketoiminnan jarruinakin, erityisesti jarruttamalla kuntarahan sitomista hankkeisiin, mutta laajapohjaisina, vahvoina paikallistason toimijoina kunnat ja kuntayhtymät ovat yleensä erinomaisia strategisia kumppaneita sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Tuloksellinen ja vaikuttava hanketoiminta on lopulta aina paikallista toimintaa (ks. myös Jankkila 2008).

Kumppanuus on strateginen keino. Oulun tavoite 2 -ohjelman arvioinnissa hankkeita ryhmiteltiin myös niiden itseensä liittämien merkitysten mukaan faktorianalyysin avulla eri ryhmiin. Analyysin mukaan hankkeet jakaantuivat kahteen ryhmään (Ponnikas & Keränen 2003: 38–39):

1. Yhtäältä hankkeisiin, jotka palvelivat tiettyjen väestönosien tarpeita ja vahvistivat yhteisöllisyyttä ja sosiaalista kestävyyttä. Tällaisten hankkeiden vetäjät kokivat, että alueen asukkaat ja tiedotusvälineet ovat niistä kiinnostuneita mutta päättäjiä ja yrityksiä nämä hankkeet eivät kiinnosta.

2. Toisen ryhmän hankkeista muodostivat ne, jotka kokivat olevansa alueen yrittäjien suosiossa ja joiden toimintamallit kannustivat osallistumaan. Tämän ryhmän hankkeet kokivat myös olevansa päättäjien suosiossa, ja erityisen voimakkaasti näissä hankkeissa korostui näkemys, että ne ovat merkittäviä muusta hankemas-  
sasta eroavia hankkeita. Toisen ryhmän hankkeet olivat niitä, joihin paikalliset toimijat sitoutuivat. Niiden toimintatapa rohkaisi osallistumaan, ja ne kiinnostivat alueen yrittäjiä. Oletuksena oli, että tällöin hankkeet todennäköisesti myös työllistävät ja tuottavat uusia yrityksiä sekä tukevat jo olemassa olevia yrityksiä ja vahvistavat aluetaloutta.

Mielenkiintoinen kysymys on, miksi yhteisöllisyyttä ja sosiaalista kestävyyttä vahvistavat hankkeet kokevat, että päättäjät eivät ole niistä kiinnostuneita? Yhtenä selityksenä ovat hankkeiden yrityksiin luomat yhteydet: mitä enemmän yrityksiä on hankkeen taustalla, sitä enemmän myös päättäjät ovat hankkeesta tietoisia. Erityisesti Oulun tavoite 2 -ohjelman hankkeiden yritysyrityskumppaneiden määrä oli vahvasti yhteydessä siihen, miten kiinnostaviksi hankkeet kokivat itsensä päättäjien silmissä. Päättäjien koettiin olevan siis sitä kiinnostuneempia hankkeista mitä enemmän niillä on yrityskumppaneita. Yritysten mukanaolo hankkeissa sai myös alueen yrittäjät kiinnostumaan niistä: kuusi kymmenestä hankkeesta, joilla oli yli kuusi yrityskumppania, uskoi vahvasti hankkeensa olevan yrittäjien suosiossa. (Ponnikas & Keränen 2003: 39.)

Vahva yritysrytymä varmistaa hankkeen tuotosten tehokkaan siirtymisen kohderyhmälle ja kohdeyritykselle, mikä tukee tuloksellisuutta. Jälkiarvioinnin hankeaineistossa uusien työpaikkojen synty korreloi erittäin merkittävästi (positiivinen korrelaatio oli merkit-  
tävä 0.01 tasolla, 2-tailed) yritysten synnyn ja yleensäkin yritysten hankkeessa mukanaolon kanssa. Uusien yritysten ja työpaikkojen syntyä tuki erittäin merkittävästi yritys-kohtainen, räätälöity neuvonta (huomattavasti enemmän kuin esimerkiksi ryhmäneuvonta).

### **Kolmastoista johtopäätös:**

Ohjelmien laatimisessa ja hankkeiden suunnittelussa tulisi olla päämääränä erityisesti yrittäjien motivointi ja sitominen hanketoimintaan: ohjelmien ja tavoitteiden laatimisesta itse toimintaan osallistumiseen ja jälkihoitoon saakka. Lisäksi tulisi rakentaa kehittämis-  
hankkeiden ympärille verkostoja, joissa on yritysten lisäksi mukana myös ”innovaatio-  
järjestelmiä” hallitsevia kehittäjätahoja. Tulokset osoittavat, että verkottamalla yritysten ja muiden hankkeiden sekä kyvykkäiden kehittäjätahojen kanssa luodaan vaikuttavia, laajoja toimijaverkostoja, jotka kokevat hankkeet mielekkäiksi ja haluttuja tuloksia sekä vaikutuksia synnyttäväksi toiminnaksi. Silloin yritykset (kumppaneina) myös sitoutuvat toimintaan, mikä edistää ratkaisevasti haluttujen vaikutusten syntyä.

Hankesuunnittelussa on syytä ottaa huomioon erityisesti seuraavat seikat:

- Pienet hankkeet (ja erityisesti yrityshankkeet) täydentävät tehokkaasti suurten ”innovaatiokeskusten tai -ekosysteemien” toimintaa, koska ne ovat hallittavissa suunnittelullisesti suuria hankkeita helpommin. Niiden helposti hallittava operatiivinen toteutus mahdollistaa monipuolisen hakijajoukon, mikä puolestaan parantaa (lähellä kohderyhmiä) osuvuutta ja tuloksellisuutta kentällä.
- Yleisiä yhteistyön edellytyksiä vahvistamalla poistetaan myös päällekkäisiä toimintoja, säästetään resursseja, vahvistetaan yhdessä tekemisen kulttuuria ja lopulta luodaan positiivisia vaikutuksia vahvistava kierre. Paikallisilla toimijoilla ja omaehtoisella toiminnallisuudella sekä luovalla, perinteisiä rajoja ylittävällä kumppanuudella on tavoitteellisessa kehittämisessä ja tuloksellisuudessa tärkeä rooli, vaikka vahva keskushallinto sitä normiohjaa ja kontrolloikin (*myös arvioinnin avulla*). Toimijatasen monipuolinen luovuus – vastavoimana kankealle suunnittelukoneelle – rakentaa kokonaiskuvaa aluekehittämisen jännitteisestä toimintaympäristöstä.

## Ohjelman työpaikkavaikutukset ja väestöllinen vaikuttavuus

Ohjelman keskeisin tavoite oli työllisyyden parantaminen ja sitä kautta vaikuttaminen väestön rakenteeseen ja väestön pysyvyyteen maaseudulla. Tämän kysymyksen arviointi kuvaa vaikuttavuuden arvioinnin spekulatiivista luonnetta ja luotettavuutta väliarviointivaiheessa. Väliarviointivaiheessa työpaikkavaikutuksia arvioitiin lähinnä hankerekisterin antaman tietosisällön perusteella sekä rekisteriin tehdyillä, hankekyselyihin perustuvilla, tulkinnolla. Sen lisäksi käytettiin eri ministeriöiden yhteistä ohjetta työllisyysvaikutusten arvioimiseksi (Työministeriö *et al.* 2003) sekä tilastokeskuksen tuottamaa panos-tuotos-aineistoa.

Kovilla, määrällisillä indikaattoreilla mitattuna ohjelma näytti siis puolivälissä edistyneen yllättävänkin hyvin. Seuraavassa (kuva 36) on tiivistetty esitys ohjelman ydinvaikutuksista. Taustaksi ja kuvan lukuohjeeksi keskeiset oletukset vuodoista ja kerrannaisvaikutuksista, ensin **yrityshankkeista**:

- **Vuodot** (korjausvaikutus: vähennys ilmoitetuista) pääteltiin yrittäjille suunnatun kyselyn ja hankerekisterin mukaan: noin 40 % ilmoitetuista työpaikkavaikutuksista olisi toteutunut ilman yritysrahoitusta. (Yritystukipäätökset ovat kohdistuneet maaseutualueille, joissa saman alan yritysten keskinäinen kilpailu on vähäistä eikä sen vuoksi työpaikkojen syrjäytymisvaikutuksia (**siirtymä**) tuen johdosta juuri ole, ja siirtymävaikutus on siksi jätetty pois laskelmasta.)
- **Investointien työpaikkavaikutukset** (korjausvaikutus: lisäys ilmoitettuihin) on laskettu kertoimella 0,21 työpaikkaa/100 000 euron investointi (ministeriöiden ohjeen mukaan).



- **Välilliset vaikutukset** (korjausvaikutus: lisäys ilmoitettuihin) ilmenevät yrityksen liikevaihdon kasvuna tuen ansiosta. Välilliset vaikutukset toteutuvat kehittämisspanostuksen (investointi) antaman kasvusysäyksen kautta. Hankkeissa syytäysvaikutusta laskettiin olevan nettona 70 työpaikkaa.

**Kehittämishankkeisiin** liittyivät puolestaan seuraavat oletukset:

- Ohjelman seurantatietojen mukaan kehittämishankkeilla oli tavoitteena luoda yhteensä 3536 työpaikkaa eli keskimäärin 2,3 työpaikkaa hanketta kohden. Päättyneiden hankkeiden toimittamien seurantatietojen perusteella hankkeet eivät ole kuitenkaan päässeet asetettuihin tavoitteisiin, vaan työpaikkatavoitteesta oli toteutunut 53 %; siis ”puhdistetut” työpaikkavaikutukset olivat yhteensä 1874 työpaikkaa.
- **Vuoto:** Yrityshankkeessa työpaikaksi kirjautunut saattaa kirjautua myös kehittämishankkeen työpaikaksi. Tällaisia työpaikkoja arvioitiin olevan noin kolmannes (siis runsas 500 kpl mukana jo yrityshankkeiden laskelmissa).
- **Kerrannaisvaikutuksiksi** kehittämishankkeissa voidaan laskea myös hankkeen aikaiset työpaikkavaikutukset ”pysyviksi” työpaikoiksi muutettuna siten, että 1280 henkilötyövuotta vastaa (kertoimella 0,1) 128 työpaikkaa.
- Kehittämishankkeiden **välillisiin vaikutuksiin** voidaan lukea vain tulokerroinvaikutus eli välilliset vaikutukset olisivat  $0,2 \cdot 1478$ , eli yhteensä 295 työpaikkaa.

**Uusia työpaikkoja** ennustettiin syntyvän edellä esitetyllä laskentamallilla koko ohjelmakaudella 6650 kappaletta, mikä oli noin 67 % tavoitteesta (ks. seuraava kuva).

**Uudistetut työpaikat:** Ohjelmasta tuolloin rahoitetuilla hankkeilla oli tavoitteena kaikkiaan 24584 (yritystuki 2184 kpl ja kehittämishankkeet 22364 kpl) työpaikan uudistaminen. Päättyneiden hankkeiden osalta kehittämishankkeiden uudistettuja työpaikkoja oli toteutunut 69 % tavoitteesta ja yritystuen päättyneiden hankkeiden osalta 103 % tavoitellusta. Näin laskien ohjelmalla oltiin uudistamassa jo silloisilla hankkeilla työpaikkoja yhteensä 17 680 kappaletta.

Ohjelman päätavoitteena oli **väestökehityksen tasapainottaminen** harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla. Käytännöllisenä oletuksena oli, että väestökehitys riippuu pitkälle siitä, miten hyvin alueella on työpaikkoja, koska muuttoliike on alueella keskeisin ja ainoa väestön määrään (oletuksena oli, että väestön syntyvyys ja kuolevuus kumoavat toistensa) ja demografiaan (muuttajat nuoria) vaikuttava tekijä. Pelkistetyin tapa haarukoida ohjelman väestöllistä vaikutusta on tarkastella väestön ja työpaikkojen välistä suhdetta: alueella väestöä on noin 2,7 kertaa alueen työpaikkojen määrä. Kun ohjelma on vaikuttanut yli 3000 työpaikan syntyyn, merkitsee tämä sitä, että tällä työpaikkamäärällä

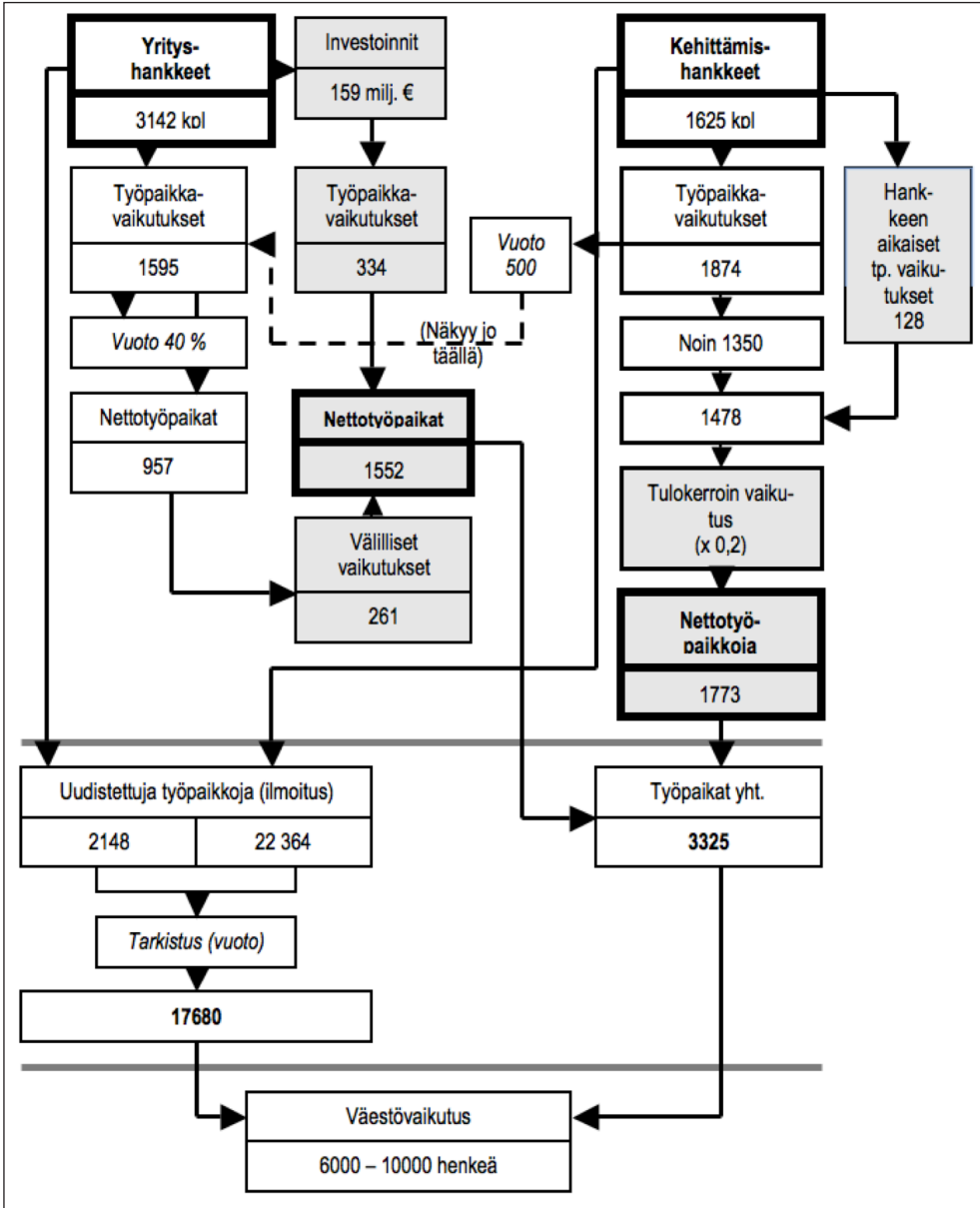
on voitu hillitä väestömuutosta lähes 9000 hengellä. Taustaoletuksena on, että muuttoliike suuntautuu alueella keskuksiin.

Toinen tapa lähestyä väestöllistä vaikutusta on tarkastella asuntokuntia. Ohjelma-alueella oli asuntokuntia, pois lukien 12 suurinta kaupunkia, 965 338 kpl, joissa väestöä oli yhteensä 2 234 580 vuonna 2001. Tällöin asuntokunnan keskikoko oli 2,3 henkilöä. Jos oletetaan 3000 syntyneen työpaikan vaikuttaneen 3000 asuntokunnan alueella pysymiseen, tämä tarkoittaisi mallin mukaan 6900 asukkaan väestökadon välttämistä. Kun huomioidaan myös 17680 ohjelmalla uudistettua työpaikkaa, jotka ilman ohjelman toimenpiteitä olisi voitu menettää, voidaan laskennallisesti päätellä uudistettujen työpaikkojen hillinneen jopa 40 000 asukkaan poismuuttoa alueelta. Tämä on vain teoreettinen laskelma, joka täytyy vähintään puolittaa jo siitä syystä, että uudistetuissa työpaikoissa on paljon myös sellaisia, jotka olisivat säilyneet muutenkin. Näin voidaan hakea tilastojen rinnalle (jotka osoittavat vain absoluuttisen tilanteen) myös laskennallista pohjaa ohjelman väestölliselle vaikutukselle. Aluevaikutus on ollut huomattava: 6000–10 000 asukasta. On huomattava, että suuret hankkeet hidastivat maaseudun väkiluvun vähenemistä merkittävämmän kuin pienet; ainakin niillä oli tilastollisesti selvästi enemmän sen suuntaisia tavoitteita (Pearson -  $\chi^2$ -testi, erehtymisriski 0,2 % eli tilastollisesti erittäin merkitsevä).

Uusien työpaikkojen lisäksi myös uudistettujen työpaikkojen väestövaikutukset olivat merkittävät jo väliarviointivaiheessa. Uudistetut työpaikat sijoittuivat pääosin alueen maatiloille ja siten kohdentuivat harvaan asutulle maaseudulle ja ydinmaaseudulle, missä uusien työpaikkojen luominen on muuta aluetta vaikeampaa. Nämä toimenpiteet ovat olleet osaltaan vaikuttamassa siihen, että väestömuutokset ovat hieman tasapainottuneet ohjelman ansiosta ALMA-alueella. Edellä kuvattujen työpaikka- ja väestövaikutusten lisäksi ohjelmalla oli myönteistä vaikutusta kehittämisilmapiirin aktivoitumiseen maaseutualueilla. Tällä oletetaan olevan edelleen pitkäaikaista vaikutusta koko alueen kehitykselle, myös väestöllisessä mielessä.

Väliarvioinnissa päädyttiin mm. seuraaviin suosituksiin tavoitteiden paremman saavuttamisen osalta (Keränen *et al.* 2004: 133): *...Yrityshankkeiden syntymistä on vauhditettava kaikin käytettävissä olevin keinoin ohjelman loppuotototusjaksolla. Työpaikkatavoite tukee myös väestötavoitetta, joka voidaan parhaiten saavuttaa tukemalla, ohjelman mukaisesti, ydin- ja harvaan asuttua maasentua. Erityisesti tulee suunnata hankkeiden toiminnallista kohdentumista ko. alueille, jotta myös suorat "totentumisvaikutukset" kohdistuisivat sinne.* Suosituksessa siis näkyi jo ohjelman puolivälissä luottamus yrityshankkeiden tuloksellisuuteen, siis siihen, että tuotoksia hyödynnetään tehokkaasti yrityskohderyhmissä.

Jälkiarvointi (vrt. Ponnikas *et al.* 2008) osoitti, että edellä esitetty ennustemalli (edellinen kuva) oli toimiva, sillä ennuste oli varsin hyvä. Työpaikkoja ennustettiin syntyvän koko ohjelmakaudella (2 x 3325) 6650 mutta niitä syntyi 7713, joka on 77 % ohjelman tavoitteista ja 81 % hankkeiden itselleen asettamista tavoitteista. Työpaikkoja arvioitiin uudistettavan väliarviointivaiheessa (2 x 17680) 35360, mutta niitä uudistettiin lopulta 25147, joka oli 69 % hankkeiden omista tavoitteista.



Kuva 36. Malli ALMA-hankkeiden työpaikka- ja väestövaikutuksista ohjelman toteutuksen puolivälissä.

### **Neljästoista johtopäätös:**

Ohjelman päätavoitteet lähes saavutettiin – ja se osattiin ennustaa jo väliarviointivaiheessa. Päätavoitteita kohti edettiin lähes ohjelmastrategian mukaan jo väliarviointivaiheessa eli hankekokonaisuudesta voitiin päätellä jo silloin, että ohjelma tulee olemaan tuloksellinen ja alueellisesti vaikuttava. Tulkitsen tätä niin, että myös hankesuunnitteluvaiheessa voidaan ennakoida erilaisia vaikutusmekanismeja suhteellisen luotettavasti, jos löydetään tulkinnan pohjaksi sopiva malli eli ohjelmateoria (vrt. luku 3.1) tai hankkeen/hankkeiden interventiologiikka ja niille sopivat mittarit, indikaattorit. Tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttamisen mittausjärjestelmän rakentaminen on hankesuunnittelun osaamisen ydintä, johon ei saada kovin paljon tukea ohjelmatasoisesta indikaattorijärjestelmästä. Toinen tulkintani on, että väliarviointi voi olla suhteellisen luotettava arvioimaan ”lopullisia” tuloksia ja aluevaikutuksia (jos jotakin lopullista voi olla aluekehittämisessä olemassakaan). Formatiivisella otteella, arvioimalla lähinnä prosessien toimivuutta, voidaan arvioida myös myöhempiä tuloksia ja vaikutuksia, mikä osoittaa prosessien onnistumisen suuren merkityksen aluekehittämisessä. Aluekehittämisen voima on siis prosesseissa – ja onhan aluekin prosessi (vrt. Paasi 1986). Kokemukseni mukaan väliarvioinnilla voidaan tukea monipuolisesti myös hankkeen onnistumista, joten sen suunnitteleminen osaksi hanketta toimii ikään kuin ”laatu järjestelmä”.

### **Ohjelman määrällisten tavoitteiden arviointi**

Ohjelman määrällisten tavoitteiden arviointi kohdistui ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden tarkasteluun tilastojen ja tilastollisten analyysien perusteella. Huomautin jo väliarviointivaiheessa, että jälkiarviointi antaa näihin kysymyksiin väliarviointia luotettavamman kuvan. Tulokset tavoitteittain olivat tiivistettynä seuraavat (väliarviointi: Keränen *et al.* 2004; jälkiarviointi tulkittuna jälkiarviointiraportista: Ponnikas *et al.* 2008):

#### **Tavoite 1. Harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun väkiluvun aleneminen hidastuu.**

***Tavoitteen toteutuminen väliarviointivaiheessa:** Harvaan asutun ja syrjäisen maaseudun väkiluvun aleneminen ei ole hidastunut. Vuoden 2003 tietojen mukaan hidastumista on kuitenkin nyt tapahtumassa, mutta siihen on syynä lähinnä koko maan taloudessa jatkuva hitaan kasvun vaihe, joka on tasannut työpaikkojen kasvua keskuksesuilla.*

**Tavoitteen toteutuminen jälkiarviointivaiheessa:** Ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun väestö on ohjelmakauden aikana vähentynyt. Harvaan asutun ja ydinmaaseudun väestökehitys on kuitenkin ollut ALMA-ohjelman tavoitteiden suuntainen eli väestön vähentyminen on hidastunut ohjelmakauden aikana. Jälkiarvioinnin tulkinta on, että kuvattu muutos johtuu enemmän talouden suhdannevaihteluista kuin ALMA-ohjelman toimenpiteistä.

**Tavoite 2. Harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun väestön sukupuolirakenne tasapainottuu vastaamaan koko maan keskiarvoa. Tavoitetasona on miehiä 50 % / naisia 50 %.**

***Tavoitteen toteutuminen väliarviointivaiheessa:** Harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun sukupuolirakenne ei ole tasapainottumassa kohti maan keskiarvoa. Harvaan asutulla maaseudulla miesten osuus on kasvanut.*

**Tavoitteen toteutuminen jälkiarviointivaiheessa:** Myöskään harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun väestön sukupuolirakenne ei ole tasapainottunut, vaan naisten osuus harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla on vähentynyt enemmän kuin koko maassa eli alueiden sukupuolirakenne on muuttunut huonompaan suuntaan.

**Tavoite 3. Harvaan asutun ja ydinmaaseudun väestön ikärakenne ei heikenny nykyisestä.**

***Tavoitteen toteutuminen väliarviointivaiheessa:** Harvaan asutulla maaseudulla ikärakenne on heikentynyt edelleen nopeasti. Ydinmaaseudulla ikärakenne on myös heikentynyt mutta selvästi vähemmän eikä ero maan keskiarvon mukaiseen kehitykseen ole kovin suuri.*

**Tavoitteen toteutuminen jälkiarviointivaiheessa:** Harvaan asutulla maaseudulla väestön ikärakenne on heikentynyt, myös ydinmaaseudulla ikärakenne on heikentynyt, mutta kehitys ei ole ollut niin negatiivista kuin harvaan asutulla maaseudulla.

**Tavoite 4. Harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun työllisyys paranee suhteellisesti samaa vauhtia kuin työllisyys koko maassa. Ohjelmalla vaikutetaan 10 000 uuden työpaikan syntymiseen. Tavoitteena oli vähentää työttömyyttä harvaan asutulla maaseudulla 14,8 %:iin (lähtötaso 16,4 %) ja ydinmaaseudulla 12,0 %:iin (lähtötaso 13,5 %).**

***Tavoitteen toteutuminen väliarviointivaiheessa:** Työpaikkoja ennustettiin syntyvän koko ohjelmakaudella 6650 kappaletta. Työllisten määrä on kehittynyt ALMA-alueen harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla selvästi heikommin kuin koko maassa keskimäärin. Ero alueiden välillä on pysynyt vakaana. Työttömyys oli vuonna 2002 harvaan asutulla maaseudulla 12,9 % ja ydinmaaseudulla 10,3 % eli asetettu tavoitetaso oli alitettu (saavutettu) jo selvästi. Toisaalta alueiden työttömyys oli tavoitteen mukainen jo ohjelmaa käynnistettäessä vuonna 2000. Työttömien määrä väheni näillä alueilla selvästi enemmän, kuin mitä alueelle syntyi uusia työpaikkoja. Työttömyyden väheneminen johtui siten työllistymisen ohella muuttoliikkeestä ja työttömien siirtymisestä työvoiman ulkopuolelle (eläkkeelle).*

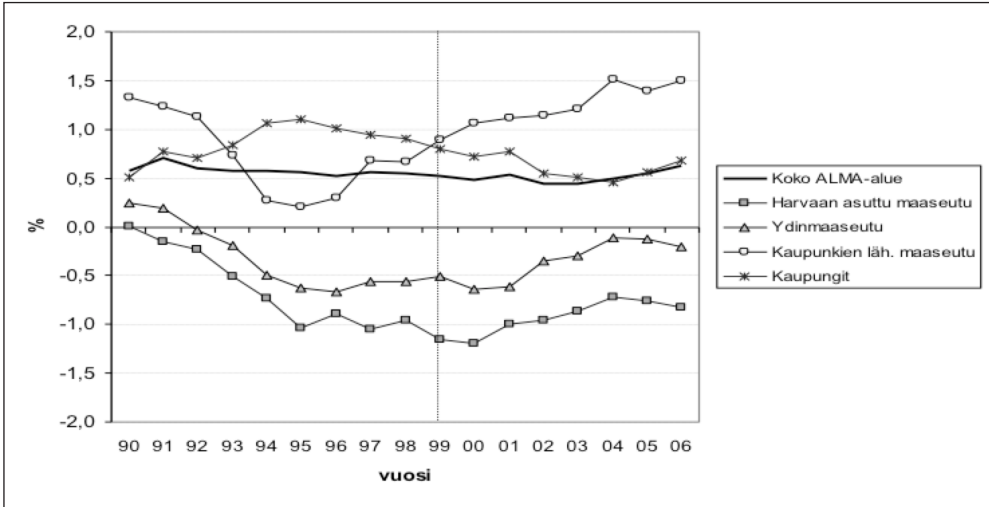
**Tavoitteen toteutuminen jälkiarviointivaiheessa:** ALMA onnistui, sillä se vaikutti seuraavasti: uusia työpaikkoja syntyi 7700 kpl (81 % hankkeiden tavoitteista ja 77 % koko ohjelman tavoitteista), hankkeiden aikana työllistyi 8200 henkilöä (110 % tavoitteista) ja työpaikkoja uudistettiin 25150 kpl (61 % tavoitteista). Virallisten tilastojen valossa tulkinta ei ole aivan ongelmaton. Työpaikkojen määrä ALMA-alueella on tilastojen mukaan lisääntynyt noin 84 800:lla vuoden 1999 lopusta vuoteen 2004 mennessä. Valtaosa työpaikkojen lisäyksestä on keskittynyt kaupunkeihin (76000 kpl), mutta myös kaupunkien läheisen maaseudun työpaikkakehitys on ollut suotuisaa. Harvaan asutulla maaseudulla työpaikkamäärä on vähentynyt 1432:lla ja ydinmaaseudulla 1953:lla. Myös työllisyyden kasvuvauhti on ollut suhteellisen heikkoa harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla. ALMA:n vaikuttavuus oli kuitenkin lopulta hyvä, kun verrataan sitä muihin vaikeissa olosuhteissa operoineisiin ohjelmiin. Esimerkiksi Katajamäen (2003) mukaan tavoite 6 -ohjelman vaikuttavuus oli hyvä, kun määrällisenä tuloksena saatiin 4100 uutta työpaikkaa ja 12 100 työpaikkaa onnistuttiin säilyttämään.

### *Tavoitteiden arviointiongelmia*

Jälkiarviointin tilastoaineistoista saa hyvän kuvan ohjelma-alueen väestökehityksestä, mutta se ei kerro kovin paljon ALMA-ohjelman vaikutuksista tähän kehitykseen. Ohjelma-alue on suhteellisen suuri, ja siinä on mukana myös kaupunki- ja keskusalueita. On ymmärrettävää, etteivät ohjelman resurssit ole riittäneet kovin merkittävästi vaikuttamaan koko alueen kehitykseen. On epäilyttävää edes väittää, että harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun väestön vähentyminen on ohjelman ansiosta hidastunut ohjelmakauden aikana. Ohjelmatyön ja siihen liittyvän uusien työpaikkojen synnyn kokonaisvaikutus näkyy aluetaloutta koskevista tilastotiedoista heikosti (ks. kuva 37). Työpaikkamäärien kehitykseen vaikuttavat eniten taloudelliset suhdanteet ja yleinen tekninen kehitys sekä uusi kansainvälinen työjako (Ponnikas *et al.* 2008: 54).

Lisäksi on huomattava, että alueella syntyy ja häviää työpaikkoja samanaikaisesti ja työpaikkojen määrän kasvu syntyy näiden erotuksena. Uudet työpaikat -indikaattori kuvaa tätä toista puolta eli työpaikkojen syntymistä. Tosin indikaattoreissa on tiedostettu myös työpaikkojen häviämispuoli säilytettyjen työpaikkojen mittaamisen kautta. Siitä huolimatta hanketason suunnittelussa on vaikea ennakoida tämäntyyppisten ohjelmaston indikaattoreiden toteutumista. Usein hankkeen on vaikea uskottavasti perustella edes yhden työpaikan syntyä, kun hankkeiden keskikoko esimerkiksi ALMA-ohjelmassa oli noin 67 000 € (sidottu rahoitus).

Kokonaan uusia työpaikkoja voi hanketasolla syntyä siis kahdella tavalla: syntyy uusia yrityksiä/yhteisöjä ja niihin työpaikkoja; tai olemassa olevat yritykset/yhteisöt lisäävät työvoimaa. Indikaattorin mittaamisen ongelmallisuus tulee esille kun kysytään:



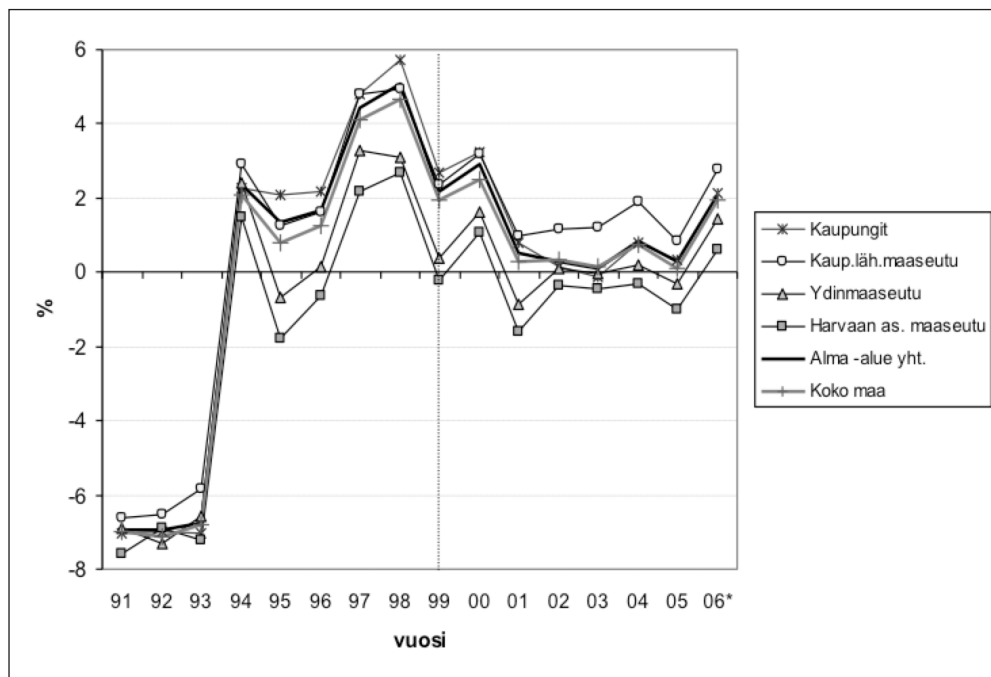
Kuva 37. Vuotuinen väestönmuutos suhteutettuna väkilukuun maaseututyypeittäin ALMA-alueella 1990–2006, %. Tilastokeskus 2008, Maaseutuindikaattorit. (Ponnikas *et al.* 2008).

- Hävittääkö syntynyt uusi yritys/yhteisö ja/ tai työpaikka muita yrityksiä/ yhteisöjä tai työpaikkoja – ja millä aikavälillä ja millä alueella?
- Miten ratkaisevasti arvioitava hanke vaikuttaa uuden yrityksen/yhteisön ja/ tai työpaikan syntyyn?

Koko ohjelman tasolla ei ylletty uusien yritysten määrässä hankkeiden asettamiin tavoitteisiin. Ohjelman osuus kaikkien uusien yritysten syntymisistä oli koko ALMA-alueella lopulta varsin pieni, kun otetaan huomioon samanaikainen koko yrityskannan kehitys suurimmat kaupungit mukaan luettuna.

Edellä käsiteltyä arviointiongelmää voidaan havainnollistaa ohjelmatasolla tilastolla, joka kuvaa työllisten määrän muutosta alueittain. Seuraava kuva (38) osoittaa, että taloudelliset suhdanteet vaikuttavat edellä kuvattuun indikaattoriin niin rajusti, ettei ohjelman vaikutus ole tätä kautta tunnistettavissa – ei varsinkaan ohjelman erityisinä kohdealueina olleilla maaseutualueilla. Tämä vahvistaa tulkintaa suuren aluepolitiikan ja keskusseutujen kehittämisen vahvasta vaikuttavuustendenssistä suhteessa maaseutuun.

Aluevaikutukset syntyvät viiveellä. On loogista, että erityisesti kehittämishankkeiden pitkäaikaiset vaikutukset ilmenevät viiveellä (vrt. hanketoiminnan polku). Jälkiarvioinnin hankekyselyn mukaan ne tulevat joka toisen vastaajan mielestä ilmenemään jo hankkeen toteutuksen aikana tai heti sen päätyttyä, kolmanneksen mielestä vaikutukset realisoituvat 1–3 vuoden kuluessa hankkeen päättymisestä, ja viidennes on sitä mieltä, että vaikutukset pääasiassa ilmenevät vasta kolmen vuoden jälkeen. Kehittämishankkeiden vetäjät tulkitsevat vaikutusten synnyn yllättävän etupainotteisesti, mikä voi selittyä sillä, että tuotostason



Kuva 38. Työllisten määrän muutos maaseututyypeittäin ALMA-alueella 1991–2006 (2006 ennakkotieto). Tilastokeskus 2008, StatFin-tietokanta. (Ponnikas *et al.* 2008: 47).

asioita tulkitaan tuloksiksi ja vaikutuksiksi. ALMA:n hankeaineisto ja johtamani muut arviointit tukevat tätä tulkintaa, joka selittyy aluekehitys- ja arviointinäkemysten puutteella.

Tuloksellisuuden mittaaminen ja tulkinta kehittämishankkeissa eivät siis ole aivan ongelmattomia, koska hankkeiden luonne vaihtelee suuresti ja seurantaindikaattoreita on ohjelman puolelta määritetty rajoitetusti. (Tähän liittyen loogisen viitekehyksen tavoitehierarkiaa voidaan käyttää arvioinnin yleisenä viitekehyksenä.) ALMA-hankkeiden tarkastelu osoitti, että tuloksiksi kirjataan hankkeissa mielellään tuotostason asioita, jotka ovat hankkeen sisällä helposti tunnistettavissa ja raportoitavissa. Tämä tuli konkreettisesti esille myös aiemmin mainitun Barents Specialists -hankkeen hankekyselyssä, jossa pyydettiin tuloksellisuutta kartoitettaessa vastaajia mainitsemaan muutamia hankkeen konkreettisia, jo syntyneitä tuloksia (ks. Nevalainen *et al.* 2003: 37–38): Tuloksena pidettiin esimerkiksi Internetissä olevia hankkeen kotisivuja, kartoitusta erään sektorin toimijoiden kiinnostuksesta Venäjä-yhteistyöhön, toimintasuunnitelmaa virtuaaliopintojen toteuttamiseksi ja Barents-opintojen suunnittelua. Kuten edelliset esimerkit osoittavat, tuloksiksi oli kirjautunut myös tuotostason asioita, joista on voinut myöhemmin seurata aitoja tuloksia (kohderyhmässä, kohderyhmäprosessin jälkeen) ja alueellisia vaikutuksia alueprosessin jälkeen. Toisaalta hanketasolla (ALMA:n jälkiarvioinnin hankekysely) myös ymmärretään



tuloksellisuuden tulkinnan laadullinen (oppimis)ulottuvuus: ”*Syntyvien yritysten lukumäärän mittaaminen on myös kyseenalainen: joskus voi olla hyvä tulos, että yritys jää perustamatta...*”

Suuri osa vaikutuksista on sellaisia, jotka ilmenevät vasta viiveellä. Tällaisia ovat esimerkiksi tiettyjen investointien kautta saatavat kilpailukyky- ja markkinavaikutukset. Väestökehitys on myös tyypillinen vaikutusindikaattori, jonka viive toimenpiteiden päättymisen ja vaikutusten syntyamisen välillä on pitkä ja johon vaikuttavat alueella monet megatrendin-omaiset, laajan aluepolitiikan tekijät, ja näin vaikeutuu myös yksittäisen hankkeen ”jäljen” tunnistaminen. Aluekehittämisen kannalta ensiarvoisen tärkeää on turvata jo tehtyjen toimenpiteiden jatkuvuus ja tulosten realisoidumisen mahdollisuus. Myös yhteistyö muiden ohjelmien ja niiden hankkeita toteuttavien organisaatioiden kanssa on välttämätöntä ohjelmien täydentävyyden takaamiseksi. Hanketason toimijoiden on siis tiedettävä myös eri ohjelmien mahdollisuuksista, jotta integroivan suunnittelun ja yhteisvaikutusten edut voisivat realisoitua.

Tavoitteissa oli myös läpäisyperiaatteella kehitettäviä ja myös arvioitavia teemoja. Esimerkiksi tasa-arvo jätettiin väliarvioinnissa hyvin vähäiselle huomiolle, koska mitään dramaattista ei näyttänyt nousevan esiin. Tasa-arvo ei korostunut hankkeiden sisällöissä, vaikka hankkeet yleensä olivat hyvin tietoisia erityyppisistä tasa-arvotavoitteista, joita ohjelma pyrki edistämään. Teema oli siis implisiittisesti hyvin mukana ohjelman toteutuksessa, mutta sisällöllisesti hankkeet olivat lähinnä tasa-arvoneutraaleja. Hankekyselyn mukaan valtaosalle (58,8 %) hankkeista ei tasa-arvon edistämiseksi ollut hankkeen tavoitteena ollenkaan merkitystä tai sillä oli vain vähäinen merkitys. ALMA-hankkeiden aikana hankkeisiin työllistyi noin 8200 henkilöä, joista vain 32 % oli naisia. Uusien yritysten määrässä hankkeiden asettamiin tavoitteisiin ei päästy, varsinkaan naisten perustamien uusien yritysten osalta, joita oli vain runsas neljännes kaikista ohjelman myötävaikutuksella syntyneistä yrityksistä. Tämä suppea esimerkki herättää kysymyksen: onko perusteltua määrittellä ohjelmalle tavoitteita (ja indikaattoreita), joiden saavuttamiseen ei ole keinoja hanketasolla? (Läpäisyperiaatteita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.)

### ***Kohderyhmä- ja alueprosessi tulosten ja vaikutusten synnyn takana***

Lähes kaikki tuloksellisuus ja vaikuttavuus on kiinni hankkeen onnistuneesta ydinprosessista, jossa tietyllä toimintojen sarjalla pyritään saamaan aikaan haluttu *tulos* ja useiden hankkeiden yhteistyössä *alueellinen vaikutus*.

Kohderyhmäprosessi erottautui omana kategoriana erityisesti silloin, kun käsiteltiin hankkeineiston perusteella hankkeiden tuloksellisuuden ongelmia ja onnistumisia. Kohderyhmäprosesseja häiritsivät eniten yleinen hankkeen heikko ”intensiivisyys”, aikatauluongelmat sekä hankeprosessin (tuotosten tuottaminen hankkeen sisällä) ”väljähtyminen”. Myös liika vapaaehtoistyö tai kohdealueen epämääräisyys sekä alussa luotu katteeton optimismi häiritsivät kohderyhmien sitoutumista hankkeeseen. Tuloksellisuutta tuki sellainen kohderyhmäprosessi, jossa kohderyhmä saatiin innostumaan yhteistyöstä sekä eri kohderyhmiä

saatettiin yhteen. Myös tiivis viestintä kohderyhmän ja hankkeen välillä takasi sitoutumisen. Käytännössä suunnittelun vieminen kohderyhmän tasolle paransi kohderyhmäprosessia ja hankkeen tuloksellisuutta. Yhteisenä tekijänä onnistuneessa kohderyhmäprosessissa oli luottamuksellinen ilmapiiri ja oppimisen kokemus. Kohderyhmäprosessin onnistumisen kannalta ei hankekoolla ole suoranaista merkitystä. Suurten hankkeiden laajoista verkostoista on joissakin tapauksissa etua, mutta joissakin tapauksissa taas pieni tiivis ryhmä muodostaa hankkeen kohderyhmäprosessin tiiviin, räätälöidyn ytimen.

Alueprosessi on edellytys alueelliselle vaikuttavuudelle, alueen kehittymiselle. Alueellinen vaikuttavuus syntyy alueprosessin kautta siten, että kohderyhmissä syntyneitä tuloksia hyödynnetään tai ne näkyvät erilaisina, suhteellisen pysyvinä muutoksina alueella. Tällaisten seurannaisvaikutusten, esimerkiksi työpaikka-, työllisyys-, väestö- tai tulovaikutusten, monitahoinen luonne on mielenkiintoinen arvioitava, koska hanketasolla ei ole vastaavia suoria indikaattoreita. Esimerkiksi jälkiarvioinnissa tulotasoon vaikuttaminen oli tavoitteena vain selvästi alle puolessa vastaajien edustamista kehittämishankkeista. Tulotason parantaminen välillisesti oli tavoitteena 43 %:ssa ja suoraan 31 %:ssa kehittämishankkeista. Kehittämishankkeiden vastaajista (niillä, joilla se oli tavoitteena) vain noin viidennes uskoi hankkeen parantaneen maaseutuväestön tulotasoa vähintään merkittävästi, joko suoraan tai välillisesti (Ponnikas *et al.* 2008: 75). ALMA-ohjelman tuloksellisuus tulokehityksen suhteen jäi hankkeiden vaikutuksesta vaatimattomaksi, mikä kuvaa hyvin kehittämishankkeiden vaikutusten mitattavuusongelmaa tämän tyyppisellä vaikutusindikaattorilla. Sen sijaan yritys- ja investointitukihankkeissa syntyy yleensä paljon konkreettisempia, mitattavampia tuloksia ja vaikutuksia. Myös jälkihoito hoituu luontevasti, koska yritys vastaa myös hankkeen päätyttyä itse tekemisistään, strategiansa mukaisesti, myös kehittämistyön osalta. Alueellisen vaikuttavuuden kannalta toteuttajatahojen (varsinaisten toimijoiden) rooli on tärkeämpi kuin ylhäältä kehittämistä kontrolloivien tahojen.

### **Viidestoista johtopäätös:**

Tulosten ja vaikutusten suhteen ALMA-ohjelma oli onnistunut, vaikka kaikki sen tavoitteet eivät toteutuneet. Pää tavoitteet ja tulosindikaattorit olivat ohjelmatasolla huonosti valittuja, koska niiden seurattavuus ja tavoitearvot eivät aidosti ohjanneet ohjelmaa ja sen hankkeiden suunnittelua. Se ei kuitenkaan kovin paljoa häirinnyt hanke- ja aluetasollakaan ohjelman toteutusta. Käytännössä kohderyhmäprosessit hanketasolla ja hankkeiden yhteisvaikutukset, alueprosessit aluetasolla, saivat aikaiseksi (näin jälkikäteen väliarvioijan arvioimana) yllättävän hyvän kehitysvaikutuksen. Ohjelmataason tavoitteenasettelu ja kontrolloiva vallankäyttö asetettiin toimijatasolla ”oikeisiin mittasuhteisiin”, eikä se näin ollen oleellisesti häirinnyt paikallista toimintaa. Strateginen suunnittelu siis toimi, vaikka käytössä oli hyvin monipuolinen kirjo suunnitteluotteita, erilaisia ristiriitoja ja suunnittelukoneen sekä hankkeiden välistä vastakkainasettelua. Kaksi erilaista vallankäytön logiikkaa, ohjelman passiivinen kontrollivalta (vrt. modernin suunnittelun perinne) ja toimijoiden

aktiivisesti ottama toimintavalta (vrt. postmodernin suunnittelun perinne), toimi lopulta yhdensuuntaisesti (jopa yllättävän koherenttina strategiana) projektisyklissä. Seurannan ja ohjelma-arvioinnin tukema projektisykli siis kykenee sovittamaan yhteen laajan kirjon erilaisia hankestrategioita, kun löydetään riittävästi yhteistä (ohjelman strategista koherenssia tukevaa) tavoiterajapintaa ohjelman ja hankkeiden välillä.

Minulle on muodostunut näkemys, että suunnittelukoneen on jatkossa muututtava sisältäpäin – myös postmodernin logiikan ehdoilla – kontrolloivasta vallan käyttäjästä kenttää aktivoivaksi ja mahdollistavaksi vallan käyttäjäksi. Tulevaisuudessa eivät ALMA:n kaltaiset modernit menestystarinat ole näin ristiriitaisella vallankäytön logiikalla mahdollisia.

## 4.6 Läpäisyperiaatteiden toimivuudesta

Ohjelman tavoitteisiin liittyi myös läpäisyperiaatteella edistettäviä teemoja, joista kiinnostavimpia olivat ympäristöllinen kestävyys ja osaaminen (tasa-arvoa sivuttiin jo aiemmin). Näitä teemoja arvioitiin väliarviointivaiheessa synteetisomaisesti kaikkien aineistojen pohjalta. Teemaa on syytä käsitellä tässä yhteydessä hyvin lyhyesti, lähinnä seuraavan arviointikysymyksen kautta<sup>46</sup> (Keränen *et al.* 2004: 168–190):

- *Miten ohjelma vaikuttaa kestävään kehitykseen ja sen osatekijöihin (sosiaaliseen, inhimilliseen ja fyysiseen pääomaan sekä luonnon- ja rahapääomaan)?*

Kestävä kehitys ymmärrettiin arvioinnin yhteydessä seuraavasti: Se jaetaan ekologiseen, sosiaaliseen, kulttuuriseen ja taloudelliseen ulottuvuuteen. Ekologisesti kestävä kehitys on sopusoinnussa luonnon prosessien ja luonnonvarojen riittävyyden kanssa. Sosiaalinen kestävyys vahvistaa ihmisten yhteisöllisyyttä ja elämänhallintaa sekä yhteiskunnallista tasa-arvoa. Sosiaalinen kestävyys vaatii elämisen edellytyksistä mm. välttämättömistä palveluista huolehtimista sekä ympäristön ja muiden kehittämisen tavoitteiden sovittamista yhteen. Kulttuurinen kestävyys kunnioittaa kulttuurisia arvoja ja kulttuurista monimuotoisuutta sekä yhteiskunnallista tasa-arvoa. Kestävän kehityksen mukainen talous käyttää tehokkaasti raaka-aineita, kuormittaa vain vähän ympäristöä ja tukee aineellisten resurssien oikeudenmukaista jakautumista. (Ponnikas 2003: 50–53.)

---

<sup>46</sup> **Tavoitteena** oli selvittää, miten ohjelma on vaikuttanut eri pääomalajeihin, erityisesti sosiaaliseen pääomaan ja kestävään kehitykseen.

**Tuotoksena** syntyi analyysi eri pääomalajeihin, erityisesti kestävä kehityksen edistymiseen ja sosiaalisen pääoman muodostumiseen, vaikuttavista tekijöistä alueellisesti ja paikallisesti.

**Metodi:** Analysoitiin otos kehittämishankkeista seurantatietojen, kyselyiden ja toteuttajien haastatteluiden pohjalta (seurantajärjestelmä, www-kyselyt ja ryhmähaastattelut alueilla). Lisäksi analysoin jälkikäteen jälkiarvioinnin tuloksia ja hankekyselyaineistoa käsiteltävän teeman suhteen.

## Kestävä kehitys ja sosiaalinen pääoma

ALMA:n kehittämistoimenpiteiden lähtökohtana oli kestävän kehityksen edistäminen maaseudulla. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että määrärahoja ei ole osoitettu hankkeisiin, jotka huomattavasti heikentävät ympäristöä. Ekologista kestävyyttä aktiivisesti edistäviä hankkeita oli ALMA:ssa vähän (Keränen *et al.* 2004): *...Lähtökohtana on, että ekologisen kestävyuden toteutumista ALMA-ohjelman avulla voitaisiin vahvistaa lisäämällä välittömästi ekologiseen kestävyysvaikututtavien hankkeiden määrää... mutta aktiivisia ympäristöhankkeita oli ainoastaan 5,6 % kaikista ALMA-hankkeista.* Kestävää kehitystä tuettiin hanketasolla läpäisyperiaatteella kuitenkin suhteellisen laajasti. ALMA-hankkeiden ympäristöön kohdistuvat vaikutukset näkyivät eniten maaseudulla asumiseen ja elämiseen liittyvissä yleisissä kysymyksissä, kuten elämänlaatu, asukkaiden yhteenkuuluvuus, asumisviihtyvyys ja paikallisten perinteiden ja kulttuurin säilyttäminen. Suoraan ympäristöön kohdistuvat toimenpiteet olivat kehittämishankkeiden kohteena siis selvästi harvemmin.

Jälkiarvioinnissa tutkituissa hankkeissa positiivisia ympäristövaikutuksia oli miltei kolmanneksella (28 %) ALMA-hankkeista. Varsinaisia ympäristöhankkeita, jotka vahvistivat ekologisesti kestävä kehitystä, oli vain noin kymmenesosa (tiukalla seulalla kahdeskymmenesosa) hankkeista. Ehkä kuitenkin merkittävin ALMA-ohjelman vaikutus kestäväan kehitykseen on kohdistunut sosiaaliseen kestävyys ja siihen läheisesti liittyvään kulttuuriseen kestävyys sekä sosiaalisen pääoman vahvistumiseen. ALMA-ohjelman kolme keskeistä strategista ulottuvuutta olivat yhteistyö ja yhteistyökulttuurin vahvistaminen, kuluttajan arvostukset ja ympäristöstä huolehtiminen sekä yrittäjyyden ja osaamisen vahvistaminen. Viime mainittu oli ALMA-ohjelman läpileikkaavana teemana. Erityisesti jälkiarviointi osoitti, että ohjelmalla on vahvistettu monipuolisesti ohjelma-alueen toimijoiden osaamista ja lisätty yhteistyötä sekä luottamusta. Ja juuri siten sosiaalinen pääoma on vahvistunut. Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös toimintaryhmytyöstä Suomen ensimmäisellä ja toisella ohjelmakaudella (vrt. Hyyryläinen & Rannikko 2000; Lehto 2000; Pylkkänen 2004).

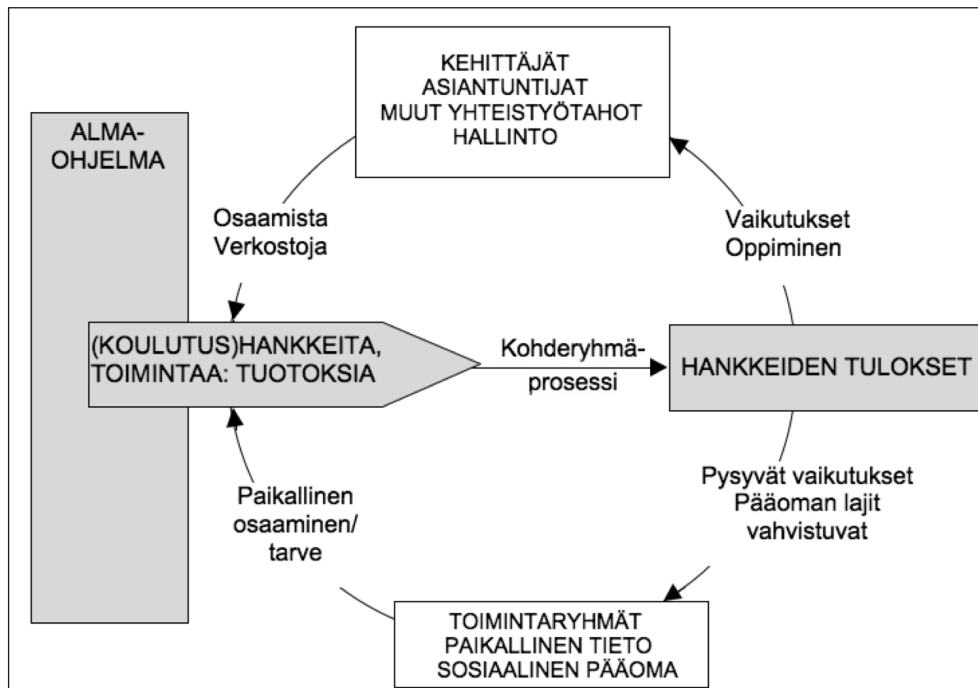
ALMA-ohjelman tavoitteena oli, että ympäristöön vaikuttavien hankkeiden määrä olisi 20 % rahoitettujen hankkeiden määrästä. Tämä tavoite on siis seurantatietojen perusteella ylittynyt reippaasti, ja ohjelman vaikutusta maaseutualueiden elinympäristön kehittämiseen voidaan pitää merkittävänä. Mielenkiintoinen havainto oli se, että oli myös huomattava määrä hankkeita, jotka arvioivat hankkeen aloitusvaiheessa ympäristövaikutuksensa huomattaviksi mutta hankkeen loppuraportoinnissa ei ollut raportoitu lainkaan ympäristövaikutusten toteutumista. Tämä viittaa suunnitteluretoriikkaan, jossa kosiskellaan ohjelmaraaha asettamalla yleisiä, hankalasti todennettavia mutta kannatettavia tavoitteita. Ilmiö on samantyyppinen kuin tavoitteiden ”tarkoituksellinen” ylimitoitus, joka oli pahimmillaan Suomen 1. ohjelmakaudella (vrt. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2000).

Aiemmin kritisointiin ALMA:n ja alueella toimivien muiden ohjelmien yhteistyötä, mutta ympäristöteemassa ohjelmayhteistyö toimi. ALMA ja Manner-Suomen Horisontaalinen maaseudun kehittämishankkeet 2000–2006 täydensivät toisiaan luontevasti kestävä kehitystä.

tystä edistävissä toimenpiteissä, horisontaalisen ohjelman toimenpiteiden kohdentuessa maatalouteen ja ALMA-ohjelman laajemmin maaseutualueisiin. Yhteistyö siis toimii, kun työnjako on selkeä ja kehittämisvälineet toimivat aina tila- ja yritystasolle saakka.

Alueellisen kehittämisohjelman kannalta sosiaalinen ja kulttuurinen sekä taloudellinen kestävyys ovat ekologista tärkeämpiä ja mielenkiintoisempia. Ponnikkaan (2003: 60) mukaan sosioekonomisen elinkelpoisuuden vahvistamisessa asukaslähtöisellä ongelmien ratkaisulla ja kehittämisellä päästään sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyuden ja sosiaalisen pääoman kannalta parhaisiin tuloksiin. Osaaminen ja kestävyys ovat tässä hyvin lähellä toisiaan (ks. kuva 39) (Keränen *et al.* 2004: 171): *...Paikallinen tieto liittyy osaamisesta syntyvään kestäväan kehitykseen. Osaamisen kautta syntyvää kestävyttä jaksetaan vahvistaa huomioimalla paikallinen näkökulma hankkeissa, jolloin paikallinen sosiaalinen pääoma tulee hyödynnetyksi. Toisaalta osaamisen kautta syntyvää kestävyttä voidaan vahvistaa luomalla hankkeita, jotka lisäävät paikallista osaamista eli tukevat paikallista tietoa ja vahvistavat sosiaalista pääomaa. Näille hankkeille on myös paikallista tarvetta, jolloin on todennäköistä, että niiden toiminta jatkuu vielä ALMA-raboituksen päätyttyäkin tai ne luovat edellytyksiä muulle toiminnalle ratkaistessaan niitä ongelmia, joiden ratkaisua paikalliset priorisoivat.*

Paikallisesti kestäväan kehitykseen päästiin parhaiten asukaslähtöisillä hankkeilla, joissa vahvistettiin sosiaalista pääomaa paikallista asiantuntemusta kunnioittaen ja hyödyntäen. Tässä työssä toimintaryhmät ja pienet hankkeet olivat erittäin tärkeitä välittäviä linkejä.



Kuva 39. Kestävän kehityksen vahvistaminen osaamisen kautta (Keränen *et al.* 2004: 171).

Kestävää kehitystä siis näyttää vahvistavan parhaiten hankkeiden kautta tapahtuva tuloksellinen ja vaikuttava toiminta, joka muuttaa pysyvästi kohderyhmien toimintaa ja alueiden tilaa haluttuun suuntaan. Tämä tulos tukee tulkintaani, että maaseudun aluekehittämisen vaikuttavuuden takaamiseksi hanketoimintaa, hanketoimijoita ja hankeosaamiskeskuksia (paikallisia innovaatioympäristöjä) tulisi olla myös suurten keskusten ulkopuolella (vrt. Virkkala 2008).

## Osaaminen

Osaamisen kehittäminen muodostaa erittäin keskeisen teeman koko ohjelmassa (kuten myös edellinen kuva ja kuva 27 osoittavat). Se on perusta kaikelle kehittämiselle: siellä missä kehitetään, oppivat sekä kehittäjät että kehitettävät/kehittyjät. Lainaus väliarviointiraportista (Keränen *et al.* 2004: 184): *...Hankekyselyyn vastanneista lähes 80 % arvioi osaamisen parantamisen merkittäväksi tai erittäin merkittäväksi hankkeen tavoitteena. Tiedon, asiantuntemuksen ja osaamisen kasvaminen, niin kohderyhmässä kuin myös hankehenkilöstössä, lähinnä erilaisten koulutusten järjestämisen kautta on onnistunut hankkeissa hyvin. Nämä erilaiset osaamiseen liittyvät tekijät mainittiin hankekyselyssä myös silloin, kun vastaajia pyydettiin mainitsemaan hankkeen tuottamia konkreettisia tuloksia ja kun heiltä tiedusteltiin, mikä on onnistunut hankkeessa parhaiten.*

Osaaminen oli siis kehittämishankkeissa hyvin keskeisellä sijalla niin hankkeille asetetuissa tavoitteissa kuin todellisissa onnistumisissakin. Kaikki tämä loi hyvän pohjan sille, että hankkeiden ympärille syntyi ohjelman aikana dynaamisia ja kannustavia osaamis- ja oppimisympäristöjä. Osaamisen ja oppimisen osalta pääteltiin arvioinnissa mm. seuraavaa (Keränen *et al.* 2004: 185): *... Toimiva ja riittävän pysyvä yritys- ja kehittämispalvelujen verkosto on oleellinen. Yritysneuvonnan tulee olla lähellä yrittäjää, osaamisintensiivisiä yritys- ja kehittämispalveluja toteutetaan sekä hankkeina että kasvattamalla alueella asiantuntijaorganisaatioita ja/ tai niiden palveluja. Tässä on tärkeää, että osaaminen jää ja juurtuu alueelle; pelkkä hanketoiminta on tähän liian lyhytaikaista ja -jännitteistä. Pitkäjänteinen kehittäminen edellyttää paikallisia ja alueellisia hanketaloja mukaan ohjelmalliseen kehittämistoimintaan. Myös pienet organisaatiot voivat hankevetäjien (jälkiarvointihankekysely) mielestä oppia: ”Ensimmäinen hanke tuntuu vaikealta ja monimutkaiselta, mutta seuraavat ovat jo helpompia...”*

Osaamisen kehittämisessä koulutus oli tärkeä toimintamuoto läpi hankekentän eikä ainoastaan varsinaisissa koulutushankkeissa. ALMA-hankkeiden järjestämissä koulutuksissa pyrittiin parantamaan varsinkin maaseutuväestön osaamistasoa, koulutuksiin osallistuneiden työn laatua ja koulutuksen saatavuutta ja saavutettavuutta. Parhaat tulokset saatiin koulutuksen saatavuuden ja saavutettavuuden edistämiseksi. Koulutusten onnistumisen taustalta voitiin erottaa joitakin yhteisiä piirteitä. Koulutusten räätälöinti kohderyhmän tai -yrityksen tarpeisiin, pienet opetusryhmät ja vertaistuki, erilaiset opintoretket ja tekemällä oppiminen indikoivat onnistuneita koulutuksia ja koulutushankkeita (ks. Ponnikas *et al.* 2008).

Keinoja osaamisen ja sosiaalisen pääoman kasvattamiseen ALMA:n laajassa menetelmävalikoimassa oli paljon tarjolla: työohjelmat, teemaohjelmat ja toimintaryhmät sekä ylimaakunnalliset hankkeet; esiselvitykset, kehittämishankkeet ja yrityshankkeet/yritystuet. Ja ne olivat kaikki toimivia. On ymmärrettävää, että näin heterogeeninen alue ja laaja toimijajoukko tarvitsivat vaihtoehtoja; ja alueet käyttivät tätä mahdollisuutta myös monipuolisesti hyväkseen. Jokaiselle työskentelykulttuurille löytyi työkalupakista oma välinekombinaatio. Tällainen keinovalikoima asetti kuitenkin tavoitteelliset strategiat ja niiden johtamisen koetukselle. Ongelmallisiksi osoittautuivat esimerkiksi yleiset läpäisyperiaatteet ja ympäriryöret, mahdollistavat hankevalintakriteerit. Toisaalta radikaalisti voidaan ajatella, että juuri väljyys avaa mahdollisuuksia myös uusille toimijoille, ideoille ja toimintamalleille. Tällaisessa hajautuneessa, postmodernissa kehitysympäristössä uusien, innovatiivisten hankkeiden (erityisesti yrityshankkeiden) syntyminen oli myös mahdollista. Hankestrategiat, jotka olivat lähellä toteuttajaorganisaatioiden omia strategisia intressejä, onnistuivat hyvin. On siis ohjelman taholta ristiriitaista vallankäyttöä yrittää estää kehittämishankkeita toteuttavia organisaatioita ”hyötymästä” myös itse näistä hankkeista.

Ohjelmastrategia ilman selkeitä, mitattavia tavoitteita ja niihin kytkettyjä keinoja, joilla voidaan hallita kehittämisprosesseja aina hanketasolle saakka, ei ole nykyisellä toimintajärjestelmällä ohjattavissa. Herää kysymys: onko jo kysymys postmodernista strategiasta, joka ohjautuu enemmän jonkin muun mekanismin (esimerkiksi heterogeenisen epävirallisen verkoston) kautta kuin virallisen ohjaus- ja seurantajärjestelmän ja sitä tukevan arvioinnin kautta?

### **Kuudesta johtopäätös:**

Horisontaalisten tai läpäisyperiaatteella käsiteltyjen teemojen arviointi jäi erityisesti väliarviointivaiheessa pinnalliseksi, sillä niillä osa-alueilla oli vähän sillä tavalla merkittäviä asioita, että niihin olisi ollut syytä tai mahdollista puuttua. Tämä vahvistaa käsitystäni siitä, että läpäisyperiaatteet uhkaavat jäädä ohjelman toteutuksessa lähinnä retoriikaksi – ilman vahvoja välineitä ja ohjauskeinoja viedä niitä hanketasolle. Tässä suhteessa jo pelkkä teemojen tarkempi erillisarviointi tai hankkeiden täsmälliset valintakriteerit tai esimerkiksi suunnatut hankehaut tiettyihin teemoihin voisivat auttaa.

Paikallisella tasolla hankkeiden tulokset ja vaikutukset ovat olleet kuitenkin merkittäviä ja vahvistaneet sitä kautta maaseutualueiden kestävästä kehitystä kaikilla osa-alueilla: ekologinen ja kulttuurinen jonkin verran; taloudellinen kohtalaisesti ja sosiaalinen erittäin vahvasti. Tasa-arvotema jäi käytännössä retoriikaksi, mutta osaamisen, joka oli kaiken kehittämisen perusta (vrt. kuva 27: ohjelmateoria), kehittämisessä onnistuttiin hyvin.

Osaava hanketalo verkostoineen ja taitavasti valittu hanketiimi kykenevät tulokselliseen hanketoimintaan, vaikka ohjelma ja hanke lähestyvätkin eri näkökulmista laajoja, yleisiä kehittämisteemoja. Toimijataso strategiselle roolille ja legitimiille endogeeniselle vallan käytölle olisi löydettävä vahvempi asema projektisyklissä, koska se on käytännössä paras keino vaikuttavuuden ja monipuolisesti kestävä aluekehityksen turvaamiseksi.

## 4.7 Metaevaluaatio

Tämä tutkimus tarjosi mahdollisuuden tarkastella kahdella tavalla ALMA-ohjelman arviointia metatasolta. Ensiksi väliarvioinnin tulkintoja oli mahdollista arvioida jälkiarvioinnin ja jälkiarviointiaineistojen kautta. Toiseksi jälkiarvioinnissa arvioitiin myös väliarvioinnin perusteella tehtyjä ohjelmamuutoksia eli väliarvioinnin vaikuttavuutta. Ohjelman seurantar ryhmä oli vastuussa väliarvioinnin hyödyntämisestä. Erityisesti väliarvioinnin loppuvaiheessa pohdittiin, myös arviointitilimissä, toimenpide-esityksiä sekä väliarvioinnin suositusten huomioimista ohjelman jälkimmäisen puoliskon toteutuksessa (huom. käyttäjälähtöinen hyödyntäminen).

Jälkiarvioinnin mukaan ALMA-ohjelman toimeenpanokertomuksissa väliarvioinnin huomioimista ei ole tunnistettavissa. Siellä kuvataan väliarvioinnin tuloksia mutta ei kerrota, mihin toimenpiteisiin niiden perusteella olisi ryhdytty. Selkeää väliarvioinnin tulosten aiheuttamaa ohjelman toimeenpanon muutosta ei ollut siis havaittavissa. Sen sijaan yksittäisiä muutoksia ja tarkennuksia ohjelman tuloksellisuuden parantamiseksi väliarviointi todella aiheutti, myös jo väliarvioinnin toteutuksen aikana. Väliarvioinnin onnistumisesta tulee ristiriitainen kuva, kun tarkastelee jälkiarviointiraportin liitettä *Väliarvioinnin suositusten toimeenpano*, jossa kaikille väliarvioinnin 32 suositukselle on määritelty käytännön toimenpiteet ja vastuutahot (Ponnikas *et al.* 2008: 177–181). Väliarvioinnin potentiaali ohjelman ohjaukselle konkretisoituu tällä liitteellä, mutta sen toimeenpano lienee jäänyt ainakin osittain toteuttamatta.

Myöskään kaikilla alueilla väliarviointia ei tiedostettu tai otettu toiminnassa huomioon täysin tyydyttävällä tavalla. Noin 17 % sidosryhmien vastaajista oli kokenut, että väliarvioinnin tulokset, johtopäätökset ja suositukset oli otettu huomioon jonkin verran; 37 % oli sitä mieltä, että väliarviointi huomioitiin ohjelman toteutuksessa. Vain vajaa 10 % vastaajista oli sitä mieltä, että väliarvioinnin tulokset, johtopäätökset ja suositukset olisi otettu hyvin huomioon. Väliarvioinnin tuloksia oli otettu huomioon hankeneuvonnassa, rahoituksen kohdentamisessa ja alueita koskevien poikkeamien huomioinnissa. Osa perusteli kantaansa arvioimalla, että väliarvioinnissa tulleita epäkohtia oli pyritty poistamaan seuraavina vuosina esimerkiksi hyödyntämällä ja ”parastamalla” hyviä esimerkkejä muilla alueilla. Väliarviointia oli myös alueilla (maakunnissa) verrattu omaan ohjelmaan ja pohdittu sen pohjalta mahdollisia muutostarpeita. (Ks. Ponikas *et al.* 2008.)

Ohjelmabyrokratia sai runsaasti kritiikkiä erityisesti hanketasolta molemmissa arvioinneissa (ja on korostunut ehkä liikaakin tässä luvussa). Hanketasolla ymmärretään, että byrokratia on kehittämisresurssien jaossa välttämätön paha mutta rajansa kaikella. Tilannetta olisi voitu parantaa jo pelkästään avoimuuden ja aidon dialogin lisäämisellä. Käytännössä ALMA:ssa oltiin väliarviointivaiheessa, ohjelman toteutuksen puolivälissä, tultu tilanteeseen, jossa ministeriön ohjeistukset ja niiden antamistapa aiheuttivat alue- ja toimijatasolla ärtymystä, vaikka ne olisivat olleet kaikkien kannalta järkeviä ja oikean suuntaisia. Hankkeiden hallinnan näkökulmasta ärtymystä aiheuttivat erityisesti hankkeille hyödyttömien seurantatietojen keruu, työlääät tarkastukset, hitaat maksatukset ja kohtuut-



toman pitkään viipyneet rahoituspäätökset – varsinkin kun niistä annetuista palautteista ei näytetty hallinnossa opitun mitään. Ohjelman hallinnollinen hitaus vaikutti suoraan hanketason strategioihin esimerkiksi aikataulu- ja (väli)rahoitusongelmina eli hankkeen keskeisiin ulottuvuuksiin: resursseihin ja aikatauluun.

Projektisyklin kokonaishallinnasta vastaa ohjelman hallinto, jonka tulisi tukea erityisesti hankesyklin alkupäätä: hankesuunnittelua ja hankkeiden syntyä. Vain tätä kautta voi syntyä alueellista vaikutuksia, siis paikallisen toiminnan kautta – ohjelma tai suunnittelukone ei yksin saa juuri mitään aikaan, käyttääpä se kontrolloivaa (arvioinnillakin pönkittävää) valtaansa miten tahansa.

Ohjelmasta laaditussa ennakoarvioinnissa todettiin, että ohjelmassa asetetut tavoitteet koskevat lähinnä alueen ydinmaaseutua ja harvaan asuttua maaseutua. Samoin todettiin, että ohjelmassa toimenpiteitä ja käytettäviä voimavaroja ei ole erityisesti kohdennettu näille alueille. Ennakoarvioinnissa esitettiin, että mikäli ohjelman päätavoitteena on ongelma-alueiden väestökadon hidastaminen, tulee päästrategia muotoilla uudelleen siten, että siihen sisältyy varainkäytön ja keinojen alueellista erilaistamista. Ohjelman strategiaa ei kuitenkaan muutettu riittävän voimakkaasti ennako- ja väliarvioinnin esittämään suuntaan. Siis harvaan asuttu maaseutu ja ydinmaaseutu olisivat tarvinneet oman vahvan strategian ja konkreettisia alueellisia sekä toimijatasen (hanketason) keinoja, jotta tavoitteisiin olisi päästy. Ennakoarvioinnin, väliarvioinnin ja jälkiarvioinnin tulkinnat asiasta olivat siis samansuuntaisia, mutta vaikuttavia keinoja ongelman ratkaisemiseen ei onnistuttu ohjelmatasolla löytämään. Tämä jätti arveluttavan kuvan ohjelman toimeenpanojärjestelmän hallinnasta ja hallittavuudesta sekä arvioinnin roolista osana sitä; ongelmana oli aktiivisen, innostavan, endogeenisen ja toimijalähtöisen ohjausjärjestelmän puute.

Käytännössä monilla alueilla (maakunnissa) tehtiin myös omia väliarviointeja, joissa oli oma kysymyksenasettelunsa. Näitä arviointeja tehtiin ohjelma-arvioinnin innoittamana, mikä osoitti mielestäni hyvin väliarvioinnin käyttökelpoisuuden ja sen hyödyllisyyden ymmärtämisen joillakin alueilla. Olin mukana arvioimassa Pirkanmaan, Hämeen ja Kaakkois-Suomen ALMA-ohjelmia vuonna 2004. Nämä väliarvioinnit vahvistivat käsitystäni siitä, että kokonaisuohjelma toimii hyvin erityyppisillä alueilla ja maakunnissa silloin, kun maakunta kykeni integroimaan kehittämisotteeseen alueellaan. Kunnat (ml. maakuntien liitot) ja vahvasti sektorikohtaista valtaa käyttävä valtion keskushallinto olivat usein alueilla ”napit vastakkain”, koska keskushallinnon koettiin pitävän yllä turhaa kontrollia, nojaten usein EU:n vaatimuksiin. Olen Roinisen (2012) kanssa samaa mieltä siitä, että tarvitaan kokoavaa, eheyttävää arviointilähestymistapaa, jossa tarkastellaan laaja-alaisesti eri arvioinnin temaattisia osakokonaisuuksia. Tämä korostuu erityisesti aluekehityksen arvioinneissa, sillä alueellinen kehittäminen on itsessään kokonaisvaltaista.

Hankeaineisto osoitti, että arvioinnin merkitys ymmärretään hanketasolla harvoin syvällisesti. Vain muutamissa avovastauksissa otettiin kantaa arvioinnin puolesta; useammin se sotkettiin osaksi ohjelmabyrokratiaa. Positiivisessa mielessä arviointi ymmärrettiin asioiden käsitteellistämistä ja selkeyttämistä tukevana välineenä. Arvioinnista haettiin myös tukea ja puolustavia argumentteja hanketason emergenttien ratkaisujen taakse, lähinnä suhteessa

ohjelmatason vallankäyttöön. Arviointi koettiin siis hyväksi välineeksi tukea alhaalta ylös suuntautuvaa suunnittelua sekä erilaisia innovatiivisia ratkaisuja. Arvioinnin roolin arvostajat käsittivät yleensä myös hyvän hankesuunnittelun ja hankesuunnitelman sekä strategisen kehittämisenäkemyksen roolin tärkeyden kehittämistyössä. Valveutunut aluekehittäjä ymmärsi arvioinnin roolin suunnittelun laadun parantajana ja toiminnan tukena.

Arvioinnista, käytännössä hankkeiden ennakoarvioinnista, kaivattiin tukea myös hankkeiden nykyistä vapaamuotoisempaan toteutukseen ja seurantaan, koska ennakoarviointi koetaan ikään kuin kilpailutuksena, jossa hanke valitaan toteuttamaan tiettyä kehitystehdävää. Arviointi-interventiot koettiin hanketasolla myönteisinä, koska niissä oltiin aidosti kiinnostuneita hanketyötä haittaavista tekijöistä sekä aitojen tulosten synnystä ja syntymekanismeista. Arvioinnin koettiin siis tukevan erityisesti oppimisprosessia mutta myös tuloksellista ja vaikuttavaa kehittämistyötä. Sitoutuneet aluekehittäjät käsittivät arvioinnin intressin myös toimintaprosessien kehittämistävälineenä ja ongelmien käsitteellistäjänä.

Väliarvioinnin tulosten vertailu jälkiarviointiin osoitti, että väliarvioinnilla onnistuttiin hyvin paikantamaan kehittämistoiminnan kannalta oleelliset, kriittiset kohdat. Minulle väliarvioinnin tekijänä ei noussut jälkiarviointista mitään aivan uutta ja yllättävää esiin. Ehkä suurin yllätys oli ohjelman hyvä kokonaisuonnistuminen, jonka suhteen väliarviointivaiheessa olin vielä epäilevä. Tämä vahvisti ohjelmakokonaisuuden strategisen ohjauksen onnistuneemmaksi, mitä hanketasolta tulleesta kritiikistä olisi voinut päätellä. Hankkeiden tuloksellisuus realisoitui tehokkaasti alueelliseksi yhteisvaikutukseksi, joka oli ohjelman strategisten tavoitteiden suuntainen ja ohjelman vastuulla. Hankkeet kantoivat vastuunsa kohderyhmäprosesseista ja tulosten synnystä, ja ohjelma toteuttajatahoineen kantoi vastuunsa kaikkien hankkeiden tulosten kautta yhdessä synnytytyistä alueprosesseista ja aluevaikutuksista. Kokonaisuus siis toimi.

Ohjelman keskeisin toteuttamisväline olivat kehittämishankkeet. Kehittämishankkeiden relevanssi ja tehokkuus oli selvästi parantunut edellisestä ohjelmakaudesta, mutta siitä huolimatta niiden suunnittelussa oli vielä ongelmia. Hankesuunnittelun strategisuudessa (uudet ”avaukset”), yhteistyössä (synergiset hankekokonaisuudet) ja jatkuvuudessa (hallitut hankepolut: esiselvitys – kehittämishanke – yrityschanke) oli edelleen parantamisen varaa. Useiden erityyppisten hankkeiden samanaikainen toiminta, samalla alueella ja/tai samassa kohderyhmässä, on toimintajärjestelmänä haastava: saumaton yhteistyö vaatii verkostomaista toimintaa ja itseohjautuvaa sekä (itse)arvioivaa verkostojohtamista useiden projektiorganisaatioiden kesken.

Projektiorganisaatioilla ei välttämättä ole yhteistä toimintakulttuuria tai edes välineitä ja kykyä tehdä alueellista kehittämistyötä tällaisessa toimintaympäristössä. Selvästi oli myös havaittavissa hankekentän hajoamista lähellä suunnittelukonetta oleviin ”vahvoihin” hanketaloihin (esimerkiksi koulutus- ja kehittäjäorganisaatiot ja suuret kunnat) ja ”perifeerisempiin” kolmannen sektorin toimijoihin (esimerkiksi pienet yhdistykset). Hankkeen suuruudella tai pienuudella ei arviointitulosten perusteella ole sinällään merkitystä, vaan ratkaiseva on sisältö, toimintatapa ja erityisesti kehittämistoiminnan hallinta osana verkostoa. Mielenkiintoinen tulos oli se, että pienissä hankkeissa ”myönnettiin” huomattavasti

useammin kuin suurissa (tilastollisesti ero oli erittäin merkittävä), että hanke perustui myös toteuttajaorganisaation tarpeisiin. Näin kehittämishankestrategia oli samansuuntainen myös sitä toteuttavan organisaation strategian kanssa: ja näin sitoutuminen varmistui onnistumisen.

Projektisyklillä arviointia painottava käyttö voisi parantaa ohjelmason strategista linjakkuutta ja ennen kaikkea sen toteutuksen hallintaa palautteen (lähinnä arvioinnin ja seurannan) kautta sekä alue- että hanketasolla. Alue- ja hanketaso välillä olisi saatava systemaattinen ja helppokäyttöinen työkalu, erityisesti eritasoisten tavoitteiden jäsentämisessä ymmärrettäväksi ja hallittavaksi viitekehukseksi. Ohjelman ja hankkeiden tavoitteiden välinen kuilu ei jäseny – ainakaan tämän tutkimuksen empirian (ja kokemusteni) perusteella – hankesuunnittelijoille selkeästi ymmärrettäväksi kokonaislogiikaksi. Jäntevä tavoitehierarkia voisi fokusoida syy-seuraus-keskustelua aluetasolla ja näin saada aikaan kaivattua dialogia ja kommunikatiivisuuden lisäystä aluestrategioiden ympärille. Aluekehittäjä (erilaisine rooleineen: suunnittelija, arvioiva kehittäjä, hallinnoija) tekee vaativaa ja vastuullista aluekehitystyötä toimijatasolla, kehittämishankkeissa, byrokraattisen ylhäältä ohjatun suunnittelukoneen ja alhaalta ohjautuvien tarpeiden ja tavoitteiden välissä, tulkiten ja tehden näkyväksi emergenttejä, endogeenisiä strategioita ja verkostovaltaa. Ulkoinen rationalistis-pragmaattinen arviointi osana ohjelmasyklin ohjausta ja konstruktivistis-kommunikatiivinen sisäinen itsearviointi osana hankesykliä edustavat ääripäitä samassa projektisyklissä.

### **Seitsemästoista johtopäätös:**

Virallisen arvioinnin roolista ohjelmason tasolla jäi lopulta ristiriitainen kuva. Arviointitiedon hyödyntäminen jäi arvioijan näkökulmasta vähäiseksi. Kehittämistä tukevan arvioinnin näkökulmasta käyttämättä jäävä tieto on arvioinnin kannalta turhaa tietoa (vaikka tilaajat tätä tietoa halusivat). Aluetasolla arviointeja osattiin hyödyntää innostuneemmin mutta alueellisesti vaihtelevasti. Jotkut alueet hakivat väliarviointien kautta aktiivisesti uusia näkemyksiä, tulkintoja ja laatua aluekehittämisen hallintaan, mikä kertoo mielestäni syvällisestä strategisesta näkemyksestä ja halusta ymmärtää sekä hallita kehitystä. Yleensä vapaaehtoisten ja erityisesti itse tehtyjen arviointien tulosten hyödyntäminen on tehokkaampaa ja intensiivisempää kuin virallisten ohjelma-arviointien. Esimerkiksi hankesuunnitteluvaiheessa hankkeelle suunniteltu (hankerahoitettu) väliarviointi on tehokas ja monipuolinen hankkeen laatutyökalu, jolla myös rahoittaja hallitsee riskiä.

Hanketaso on arvioinnin näkökulmasta ongelmallinen. Empirian perusteella arvioinnin rooli osana kehittämistä tunnustettiin suhteellisen harvoin. Ammattimaiset hanketalot ja kyvykkäät hankevetäjät osasivat hyödyntää formatiivista väliarviointia prosessien laadun parantamisessa ja ilkeiden ongelmien käsitteellistämässä, mikä kertoo kypsästä strategisesta ajattelusta. Arviointi on kuitenkin tämän tutkimuksen empirian perusteella turhan teoreettinen ja vaikeasti sovellettava laatutyökalu hankemaailman arjessa, varsinkin ennakkoarvioinnissa, vaikka jonkin verran puhutaan jo arviointiperusteisesta aluekehittämisestä.

Väitän, että koherentti strategia on tehokas – ja arvioinnilla voidaan lisätä koherenssia. Arvioinnin ongelma on, että se koetaan suunnittelusta ja toteutuksesta irrallisena resurssi- ja syövinä byrokratiana, koska väline (metodi) ei ole hallussa. Arvioinnin pluralistisessa kentässä tarvitaan suuresti käytännönläheisen ”itseohjautuvan” hankearviointimallin kehittämistä (vrt. luku 3). Arviointi on psykologisesti lähellä ihmisen tavoitteellisen toiminnan perusohjausmekanismia, joten se on luontainen, usein tiedostamaton (ja ehkä siitä syystä meille vieras) osa toimintamme ohjausta.

---

## 5 Aluekehityshankkeen suunnittelun idea

Seuraavaksi konstruoin uuden hankesuunnittelu- ja arviointimallin. Taustaksi otan Euroopan unionin projektisuunnittelustandardin, joka on julkaistu useissa eri yhteyksissä 1990-luvun kuluessa. Ensimmäinen systemaattinen esitys on vuonna 1993 julkaistu *Project Cycle Management (PCM) – Integrated Approach and Logical Framework* (CEC 1993). Myöhemmin julkaisua on päivitetty, mutta perusidea on pysynyt samana (esim. European Commission 2001a). Hankesuunnittelu- ja hallintamalleja on myös muita, mutta edellä mainitut mallit ovat keskeisessä asemassa tässä tutkimuksessa ja luvussa – ja siis soveltuvat parhaiten esittämään hankesuunnittelun idean pohjaksi (kuva 53). Rinnakkaisia tai täydentäviä malleja ovat mm. WBS (*Work Breakdown Structure*) eli työnositus, CPM (*Critical Path Method*) eli kriittisen polun menetelmä ja PERT (*Program Evaluation and Review Technique*) eli ohjelma-arvioinnin tekniikka (ks. esim. Virtanen 2000).

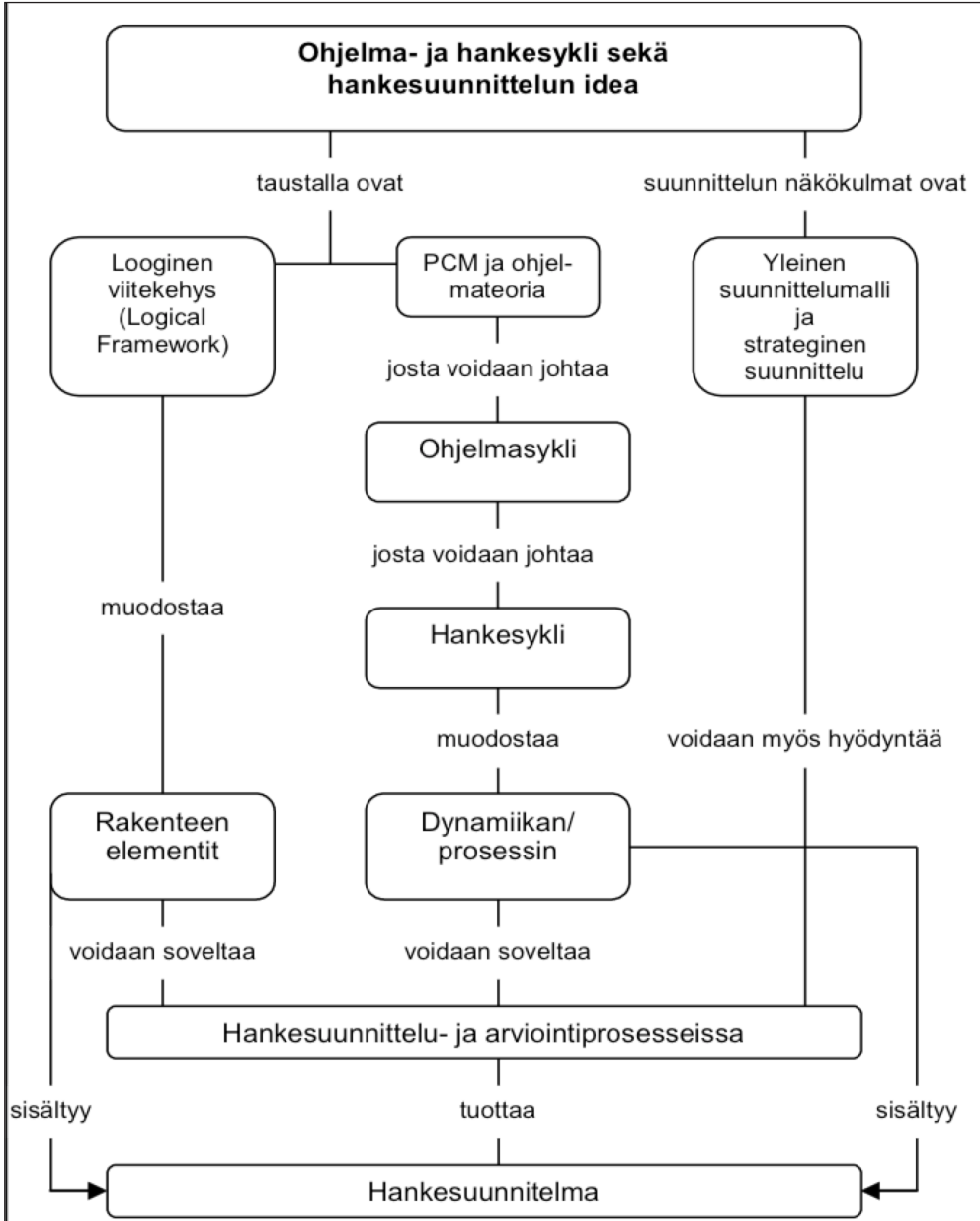
PCM-malli ja Logical Framework liittyvät toisiinsa, mutta hankesuunnittelua kehitettäessä niitä on tarkoituksenmukaista tarkastella liitettynä strategisen suunnittelun prosessiin. Hankesuunnittelua on syytä tarkastella erityisesti teoriaosassa esiteltyihin yleisen ohjelmateorian ja yleisen suunnittelumallin sekä strategisen suunnittelun viitekehyksiin liitettynä. Tavoitteenani on siis toimintatutkimuksen ja siihen liittyvien arviointien avulla kehittää teoriaa ja mallia hankesuunnitteluun soveltuvammaksi, integroimalla arviointi osaksi mallia (kuva 40).

### 5.1 Hankesuunnittelun strateginen luonne ja suhde ohjelmasykliin

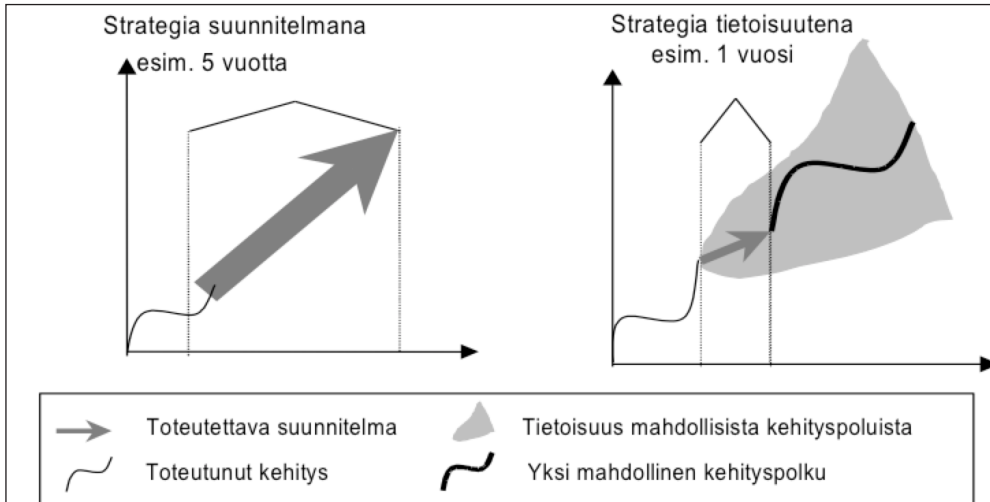
#### Strategisen hankesuunnitteluprosessin hahmottelua

Strategisen suunnittelun soveltamisen lähtökohtana on idea strategian hahmottamisesta sekä prosessina että rakenteellisena mallina. Sotaraudan (1996a: 86) mukaan strategia (tuotos) voidaan hahmottaa ”tiukkana” suunnitelmana tai ”väljänä” tietoisuutena mahdollisista kehityspoluista kohti tavoitteita (ks. kuva 41).

Mielestäni ohjelman (top down) näkökulmasta täsmällisesti ilmaistu suunnitelma edustaa loogisesti relevantimpaa suunnitteluotetta kuin strategia tietoisuutena, joka voi edustaa esimerkiksi suunnitteluryhmän tai hanketiimin implisiittistä näkemystä hankkeen mahdollisuuksista onnistua tai epäonnistua matkalla tavoitteisiin, haluttuun tulevaisuuteen. Käytännön hanketyössä strategia tietoisuutena antaa kuitenkin enemmän vapausasteita tarkentaa suunnitelmaa bottom up -periaatteella, mikä edustaa hyvin ohjelmatoiminnan periaatteita ja kommunikatiivista suunnittelua (on käytännössä suunnittelukoneelle vie raampi toimintatapa). Tämän tutkimuksen empiria tukee tietoisuusstrategian valintaa kolmella tavalla: osaavalla hankeorganisaatiolla on mahdollista korjata hankestrategiaa



Kuva 40. Vaiheet hankesuunnittelun ideasta hankesuunnitelmaan.

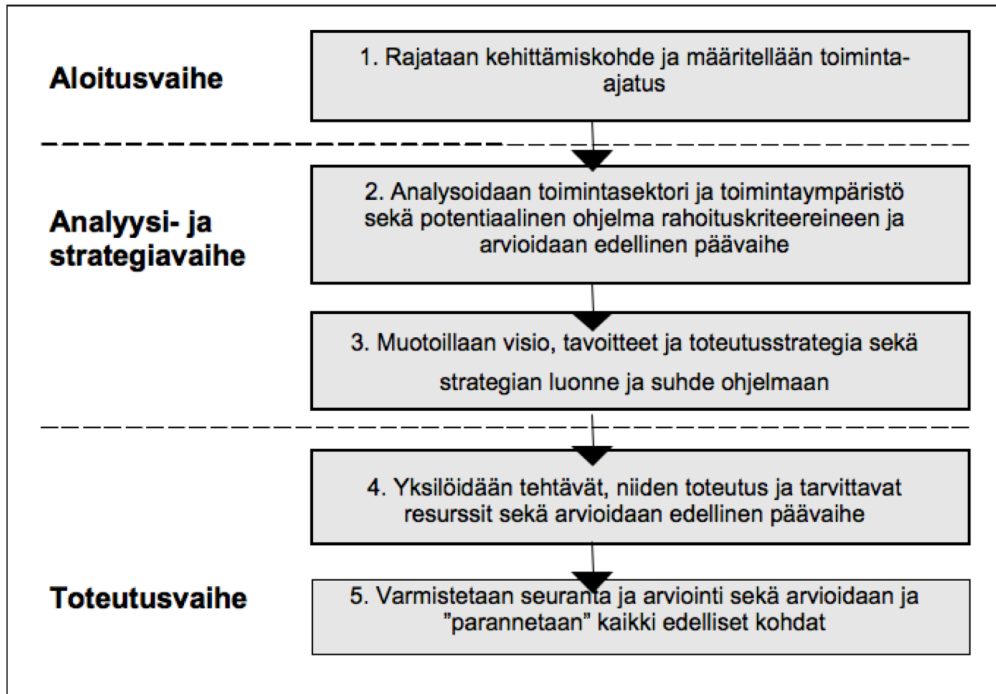


Kuva 41. Strategia "suunnitelmana" ja strategisena "tietoisuutena" (Sotarauda 1996: 86).

hankkeen toteutuksen aikana; hankesuunnittelu voi hyödyntää erilaisten tukivälineiden (esim. teema- ja työohjelmien) välityksellä suunnittelun apuna; ja pienten hankkeiden toteuttamisen onnistuminen on suhteellisen varmaa. Hankesuunnittelun perusstrategiana voidaan käyttää "mintzbergiläistä", emergenttistä, endogeenistä tapaa hahmottaa strategia. Käytännössä hankestrategian ilmaisu löytyy jostakin Sotaraudan mallintaman kuvauksen välimaastosta, jossa ohjelma vaatii strategiaa tiukkana suunnitelmana ja hanke tarjoaa strategiaa alhaalta, toimijatasen tarpeista esiin työntyvänä tietoisuutena. Tämän tutkimuksen empiria siis "painostaa" suunnittelukonetta muuttamaan joustavampaan suuntaan.

Erikokoiset ja -luonteiset hankkeet tarvitsevat erilaisia strategioita. Empiria todistaa, että mitä suurempi hanke, sen suurempi merkitys on suunnittelulla, koska pienet hankkeet voidaan toteutuksen aikana räätälöidä helpommin relevanteiksi suhteessa kohderyhmän tarpeisiin. Strateginen suunnittelu sisältää kaikissa tapauksissa jonkin johtoajatuksen ja perustellun näkemyksen vaikuttaa tapahtumien kulkuun tulevaisuudessa. Hankesuunnitteluun sovellettuna strategioiden suunnittelu on tavoitteellista, järjestelmällistä (ohjelman tavoitteet huomioivaa) tulevaisuussuuntautunutta hankeorganisaation ja kohderyhmän ja -alueen johtamista suhteessa toimintaympäristöön ja sidosryhmien vaateisiin (kuten strategia on klassisesti määritelty). Se sisältää vahvuuksien ja heikkouksien sekä tulevaisuuden mahdollisuuksien ja uhkien analyysin, strategioiden vertailun ja muotoilun sekä toimenpiteiden/toimintaprosessien strategisen valinnan, aikataulutuksen ja toimintojen resursoinnin. Klassisestikin rakennetun hankestrategian tulisi kyetä ohjelmastrategiaa paremmin löytämään evolutionaarisesti herkkiä murroksia, koska se on lähellä kenttää – kohderyhmärajapintaa. Tämän takia strategiaprosessi korostuu hanketason suunnittelussa.

Strategiaprosessista voidaan erottaa monia eri osa-alueita ja vaiheita, vaikka käytännön suunnittelutilanteessa on vaikea vaiheita erottaakin (kuva 42). Pelkistetty hankesuunnittelun



Kuva 42. Hankesuunnittelu strategisena prosessina (vrt. Keränen 2001a).

(strategia)prosessi voi käytännön hankesuunnittelun tarpeisiin edetä seuraavasti (vrt. ns. Coylen malli luvun 2.3 lopussa; huom. painotus kohdissa 1–3):

1. Aloitusvaiheessa rakennetaan toimintamalli koko suunnitteluprosessille: organisoidutaan ja määritellään kehittämisiongelma tai -haaste esim. fokusryhmätyökentelyllä, käyttäen jotakin havainnollista menetelmää (esim. mielikuvakarttoja, kalanruotokaavioita, tuplatiimiä, aivorihtä, relevanssipuuta). Tässä vaiheessa ideaa voidaan analysoida myös seuraavilla strategisilla kysymyksillä:
  - Miksi hanke pitäisi toteuttaa (ja kenen tarpeisiin)? Miksi-kysymys auttaa löytämään laajempia yhteyksiä ja perusteita sekä tavoitteita toiminnalle.
  - Mitä pitäisi tehdä? Mitä-kysymys auttaa osittamaan tekemistä yhä pienempiin ja konkreettisempiin osiin.
  - Miten toiminta organisoidaan? Miten-kysymys on oleellinen keinoja luotaava strateginen kysymys, joka täydentää mitä-kysymystä konkretisoimalla tekemisen organisointia.
2. Analyysivaiheessa määritellään keskeisimmät ongelmat ja/tai haasteet mahdollisimman tarkasti ja perustellaan hankkeen tarve jollekin kohderyhmälle. Käytännössä siis analysoidaan toimintalohkon, kohderyhmän ja -alueen sekä



toteuttajatahon sisäiset ja ulkoiset tilat sekä potentiaaliset tulevaisuudentilat ja erityisesti evolutionaarisen kehityksen potentiaaliset murrokset<sup>47</sup>.

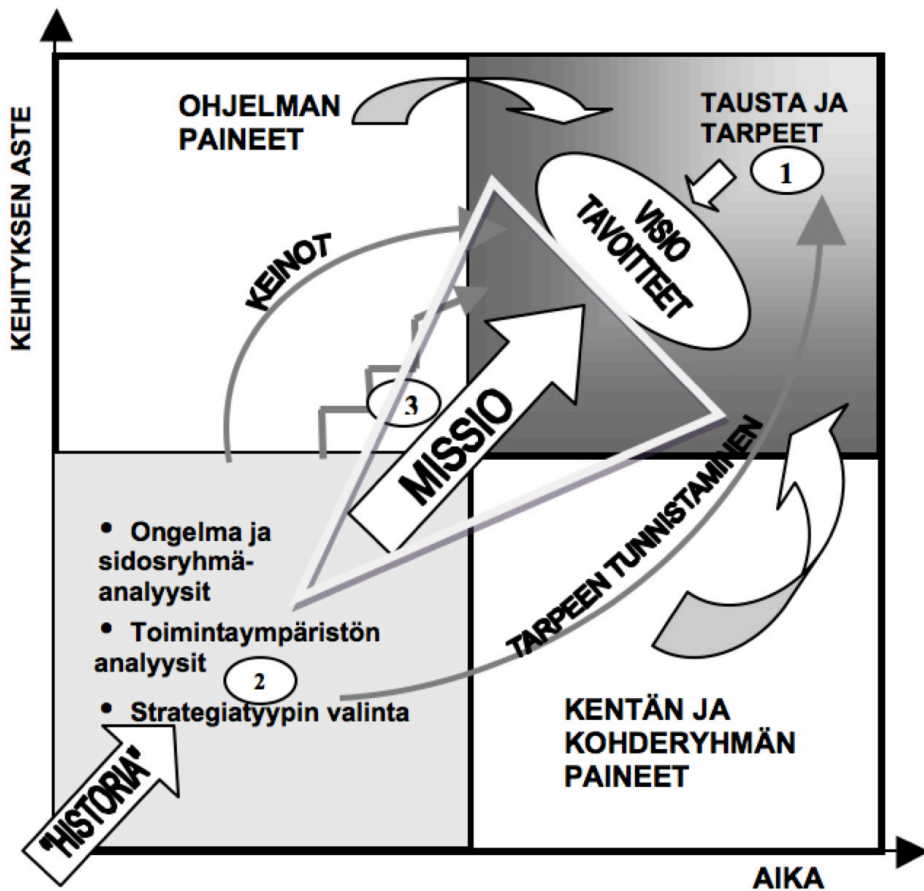
3. Strategiavaiheessa määritellään haluttu tulevaisuus ja ratkaistavat strategiset ongelmat sekä muotoillaan toteutusstrategia ikään kuin osaksi ohjelmaa esim. käyttäen fokusryhmää tai eksperttipaneelia ja sopivia em. ryhmätyövälineitä. Ongelmien pohjalta muotoillaan tavoitteet (erityistavoitteet) ja määritellään toiminnalliset tavoitteet (tuotokset) mahdollisimman konkreettisesti. Lisäksi määritellään strategian luonne (esimerkiksi aggressiivisuus ulospäin/sisäinen tehokkuus/riskien hallinta) ja linjaukset toimintatavoista, ydinprosesseista, interventio- ja toimintalogiikasta sekä yhteistyöstä.
4. Loogisesti viimeisenä on toteutusvaihe, jossa valitaan ja määritellään ne keinot (toimenpiteet), joilla tuotokset ja tulokset tietyssä ajassa tehdään. Toteutuksen osalta tulee myös määritellä erilaiset resurssitarpeet ja organisoituminen.
5. Lopuksi suunnitellaan seuranta, jolla varmistetaan toiminnan ohjaus kohti tavoitteita. Tässä yhteydessä voidaan siis rakentaa myös hankkeen strategisen johtamisen malli.

Strategian hahmottamisen ydin hankesuunnitteluprosessissa on tiivistetty seuraavaan rakennemallikuvaan. Hahmottamisprosessin peruselementit ovat:

1. alueen taustalta, alhaalta ylös (bottom up) nousevien tarpeiden/ongelmien tunnistamisesta lähtevä tavoitteenasettelu, joka tarkentuu vaiheittain jostakin ”tulevaisuudenluotausmenetelmästä” tai ”skenaariotyöskentelystä” visioksi, yleistavoitteeksi ja erityistavoitteeksi
2. perusteellinen nykytila-analyysi, joka pohjautuu ”historialliseen” lähtökohtaan, kohderyhmä-, sidosryhmä- ja ongelma-analyysiin sekä varsinaisiin strategia-analyysiin (riippuu strategian luonteesta)
3. potentiaalisten polkujen määrittely tavoitetilaan, joka sisältää (tavoitteellisesti) luovan keinojen määrittelyn tavoitteeseen pääsemiseksi – ottaen samalla huomioon ohjelman (top down) rajoitukset ja tavoiteohjauspaineet.
4. Strategisen suunnitelman tekeminen on käytännössä tämän asetelman auki kirjoittamista ja käsitteellistämistä siten, että suunnitelma on looginen ja ymmärrettävä kokonaisuus, niin sisäisesti kuin myös suhteessa toimintaympäristöönsä (ml. ohjelman tulkinnat toimintaympäristöstä, ks. kuva 43).

Kuvan 43 strategiaa voidaan virittää toimialan tai teeman sisällä olevan kilpailun/kumppanuuden suuntaan, organisaation sisäisen tehokkuuden/yhteistyön suuntaan tai strategiseen irtiottoon, *Siniselle merelle*. Valinta voidaan tehdä analyysivaiheessa tai sen päätteeksi

<sup>47</sup> Tulevaisuutta voidaan luodata esimerkiksi Sinisen meren nelikentällä (poista, supista, korosta, luo) ja profiililla, PESTE-analyysillä, nelikenttäanalyysillä ja/tai skenaariomenetelmällä; lisäksi voidaan määritellä myös suhde ohjelmaan käyttäen työmenetelmänä esim. fokusryhmää tai eksperttipaneelia ja luovia ryhmätyövälineitä (esim. tuplatiimiä tai aivoriittä).



Kuva 43. Strategian hahmottaminen kolmessa vaiheessa: 1) tavoitteiden asettaminen tarpeita vastaavaksi, 2) toimintaympäristön analyysit ja (tietoisuus)strategiatyyppin valinta 3) keinojen valinnat tavoitteisiin pääsemiseksi, ohjelman ja kohderyhmän paineiden välissä.

(ks. kuva 42). Tässä yhteydessä strategia voidaan ymmärtää myös hieman yhtä hanketta laajempaa, pitkän tähtäyksen tavoitteenasettelua palvelevaksi ja keskipitkän aikajänteen keinovalikoimaa hyödyntäväksi suunnittelukokonaisuudeksi, jossa kiinnitetään huomiota strategiseen toteuttajaverkostoon ja yhteistyöhön muiden hankkeiden kanssa.

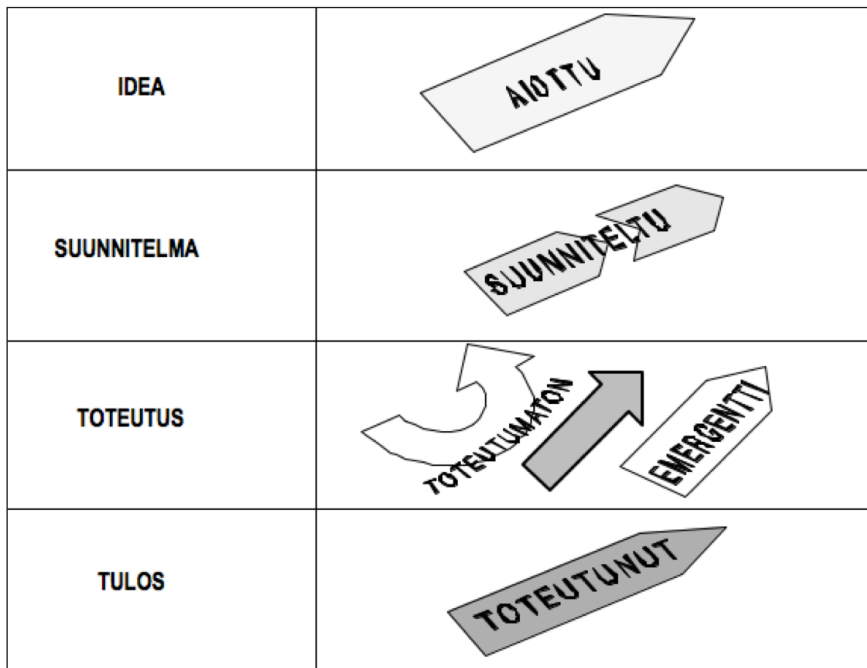
Strategiaksi voidaan siis tulkita myös hankesuunnitelma, joka pyrkii jonkin rajatun ongelman tai tarpeen tyydyttämiseen alueellisesti rajatussa toimintaympäristössä hyödyntäen ohjelman tavoitteenasettelua, toimintaperiaatteita ja resursseja. Strategisella ajattelulla voidaan tukea hankesuunnittelussa sen prosessimaista luonnetta ja hallintaa.

Strategialla hoidetaan kuntoon johonkin aluekehittämisen kokonaisuuteen liittyvä rajattu ”pullonkaulatekijä”, joka palvelee erityisesti jotakin kohderyhmää ja tätä kautta laajempaa alueellista kokonaisuutta pitemmällä aikavälillä. Strateginen johtaminen jää suunnittelussa taka-alalle, mutta se voi myös näkyä hankesuunnitteluprosessin läpiviennissä ja hankkeen ohjauksessa seurannan ja arvioinnin kautta sekä hankkeen organisoitumisena. Hankkeen suunnittelu on ikään kuin oma hankkeensa, oma strateginen prosessi, joka tuottaa (rahoituspäätöksen taustaksi) perustelut halutulle muutokselle ja muutoksen toteutuksen mallin – hankesuunnitelman. Hankestrategiaa ei voi olla ilman strategista suunnitteluprosessia, sillä suunnitteluprosessi virittää hanketoimijat (verkoston) ja siis hankkeen osaksi tavoitteellista aluekehittämistä.

Toisaalta suunnitelma testataan vasta toteutusvaiheessa, jolloin hanke lopullisesti muotoilee oman interventiologiikkansa, ”kehittämisteorian”, toimintaympäristössään. Hankkeiden strategiat ovat strategioina lyhytjänteisiä, usein paikallisia, rajattuja, alueellisesti innovatiivisia ja ratkaisukeskeisiä, nopeasti tulokseen pyrkiviä, mikä on (aineistonkin mukaan) hyväksyttävä osana endogeenistä, evolutionaarista aluekehittämisnäkemystä. Ohjelman projektisyklin kautta hankkeet viritetään palvelemaan myös suurempia päämääriä, pitempiäaikaisia aluevaikutuksia, kestävää aluekehitystä. Tämä tekee niistä myös ohjelmasstrategisia välineitä, tai ainakin niiltä voidaan vaatia tätä ulottuvuutta.

Hankkeessa ja hankesuunnitteluprosessissa yhdistyvät dialogin kautta aluekehitysviranomaisten ohjelmastrategiat ja toteuttajien näkemys pätevistä strategisista ratkaisuista, jotka palvelevat erityisesti kohderyhmää. Hankesuunnittelussa strategiat (vrt. Mintzberg 1994: 24) voidaan nähdä erilaisina todellisuuksina toteutusvaiheesta riippuen: idea (ideaali suunnittelijan aikomus), suunnitelma (arvioitu ohjelman ”mieleinen” suunnitelma), toteutus (toteutettu toteuttajan ”näköisesti”) ja lopulta toteutunut tulos (olosuhteista johtuva) voivat poiketa paljonkin toisistaan (kuva 44). Tämän ennakointi jo suunnitteluvaiheessa on osa strategista suunnittelunäkemystä, jota hankesuunnittelijalta vaaditaan.

Strategiaprosessin hyvä leadership -tyyppinen johtaminen on kaiken lähtökohta, olipa hankkeen suunnitteluvaihe ja sisältö millainen tahansa. Empiria tukee sellaista *arvioivan suunnittelija-kehittäjän roolia*, jossa luovuus ja verkostojen rakentaminen sekä kokonaisnäkemys aluekehityksestä korostuvat. Itse olen kokenut johtamisessa tärkeäksi luottamuksellisen ilmapiirin luomisen suunnitteluprosessissa; ja tähän auttaa avoin haasteista, riskeistä ja muutoksesta puhuminen, koska hankesuunnitelma pyrkii muutoksen aikaansaamiseen. Muutospuheen tärkeyttä ei voida tiimin kehittämisasennetta muokkaavana vaikutuksena vähätellä. Taitava aluekehittäjä toimii samanaikaisesti sekä hankeorganisaation strategisella tasolla että oman sisäisen maisemansa tasolla; ja hänen strateginen kypsyytensä näkyy kyvykkyytenä luovia heterogeenisessä kehittäjäverkostossa (vrt. Juuti 2005: 105–106). Myös oman kokemukseni mukaan strategiatyö on vaativaa verkoston johtamistyötä – jopa enemmän kuin työkalujen teknistä osaamista.

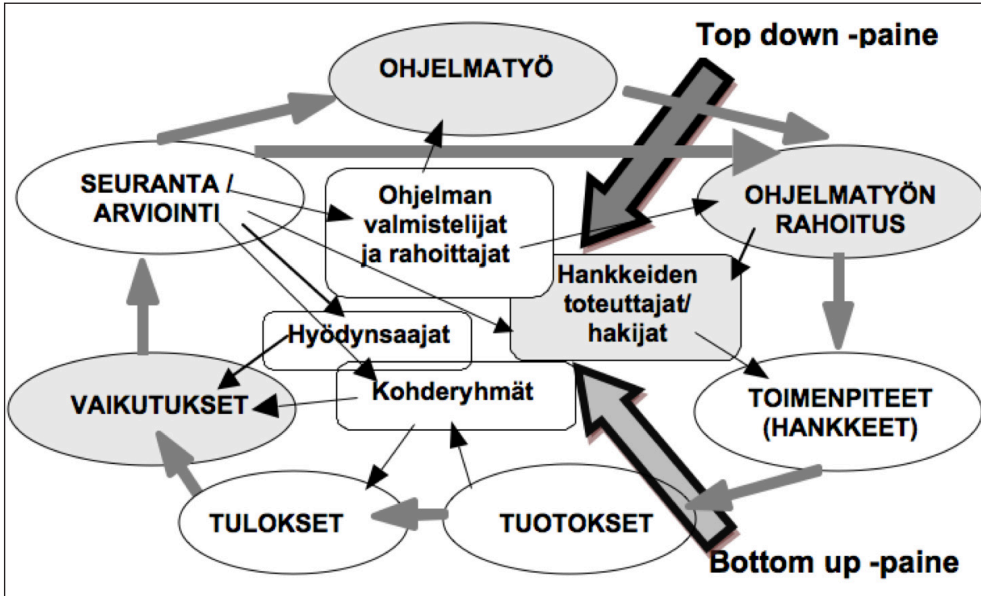


Kuva 44. Hankesuunnittelun strategiatyypit ja niiden ilmeneminen hankkeen eri vaiheissa: idea sisältää aikomuksen, suunnitelma vaiheistetun kokonaisuuden, toteutus erilaisten uusien mahdollisuuksien esiin nousun ja tulos lopullisesti toteutuneen hankkeen.

### Projektisyklin rakenne ja eri toimijoiden roolit sekä hankkeen kytkentä ohjelmaan

Ohjelmaperusteisessa kehittämismallissa hanketoiminnasta muodostuu jatkuva, rinnakkaisista, päällekkäisistä ja peräkkäisistä hankkeista koostuva prosessi, jota kutsutaan projektisykliksi. Projektisykli sitoo (”painostaa”) hankkeet tiiviisti osaksi ohjelmaa ja sen tavoitteita, ohjelman keinoiksi. Projektisykli voidaan hahmottaa ohjelmatyön, sen rahoituksen ja sillä aikaansaatavien vaikutusten kehänä. Vaikutukset saadaan käytännössä aikaan erilaisella endogeenisellä hanketoiminnalla – synnyttävien tuotosten ja tulosten sekä hankkeiden yhteisvaikutusten avulla. Ohjelman valmistelijat ja rahoittajat sekä varsinaiset operaattorit (toteuttajat) toteuttavat prosessin, ja kohderyhmät (välittömät hyödynsaajat ja näistä välillisesti hyötyvät ryhmät) saavat tulosten avulla aikaan varsinaisia rakenteellisia aluevaikutuksia, ”pysyviä” rakenteellisia muutoksia (kuva 45).

Keskeistä tässä projektisyklimallin pohjalta uudelleen muotoilemassani syklissä on eri tasojen (ohjelma – hanke – kohderyhmä) ja tahojen (ohjelmahallinto – hanketoteuttajat – kohderyhmät) kohtaaminen suunnitteluprosesseissa eri rooleista käsin. Ohjelmatyö ja sen rahoitus muodostavat oman strategisen tasonsa, jota ohjataan (myös arvioidaan) politiikkatasolta ja sen intresseistä sekä roolista. Hanketaso taas kytkeytyy strategisesti



Kuva 45. Ohjelmityön, sen resursoinnin ja vaikutusten väliset suhteet sekä eri tahojen roolit ja hanketoiteuttajien paineet mukailussa, osallisten roolit jäsentävässä projektisyklissä (vrt. Keränen 2001a: 110).

ohjelmaan hankevalinnan kautta, jossa ohjelman ja toteuttajan intressit sovitetään yhteen ja näin päästään vaikuttamaan hankkeiden tavoitteisiin, sisältöihin ja toimintatapoihin, joilla on puolestaan suora kytkentä kohderyhmiin ja hyödynsajiin. Projektisykli muodostaa myös top down-bottom up-suunnittelun kohtaamisympäristön, jossa erilaiset suunnittelunäkemykset ja -otteet sekä kehittämisenäkemykset mittelevät ”aluekehitysvallasta” (usein suunnittelukoneen ehdoilla). Ja ristiriidoilta ei voida välttyä, kuten empiria osoitti, kun ohjelmaa toteutetaan tuhansilla erilaisilla hankesuunnittelunäkemyksillä, jotka kumpuavat varsinaisen toimijatason osaamisesta ja tarpeista. Empirian mukaan ennakoivalla, suunnittelukoneen vallankäytön huomioon ottavalla, (itse)arvioivalla hankesuunnittelulla ratkotaan byrokratiaristiriidat parhaiten jo etukäteen.

Prosessista muodostuu projektisykli arvioinnin ja seurannan antaman palautteen kautta: eri tahoilta saatu kokemus suuntaa tällöin hankkeen toteutusta, tulevaa hankesuunnittelua ja laajemmin koko ohjelmityötä kaikkien osallisten ”tarpeet” huomioiden. Projektisykli ohjautuu siis seurannan ja arvioinnin kautta siten, että yksittäisen hankkeen hallintaan lisätään muiden hankkeiden kokemuksia tai että uudet hankkeet suunnitellaan aiemmista hankkeista saatujen erilaisten kokemusten perusteella (vrt. Keränen & Malinen 1997: 37–39; Keränen 2001a: 110). Idea on hyvä, mutta ideaaliin tilanteeseen on vielä matkaa. Hankepolun jatkumisen tärkeys korostui empiriassa: hankesuunnittelijan strateginen näkemys relevantista ongelman ratkaisusta ja ohjelman riittävä tuki hankesuunnittelulle palvelevat parhaiten kohderyhmää ja lopulta koko ohjelman vaikuttavuutta.

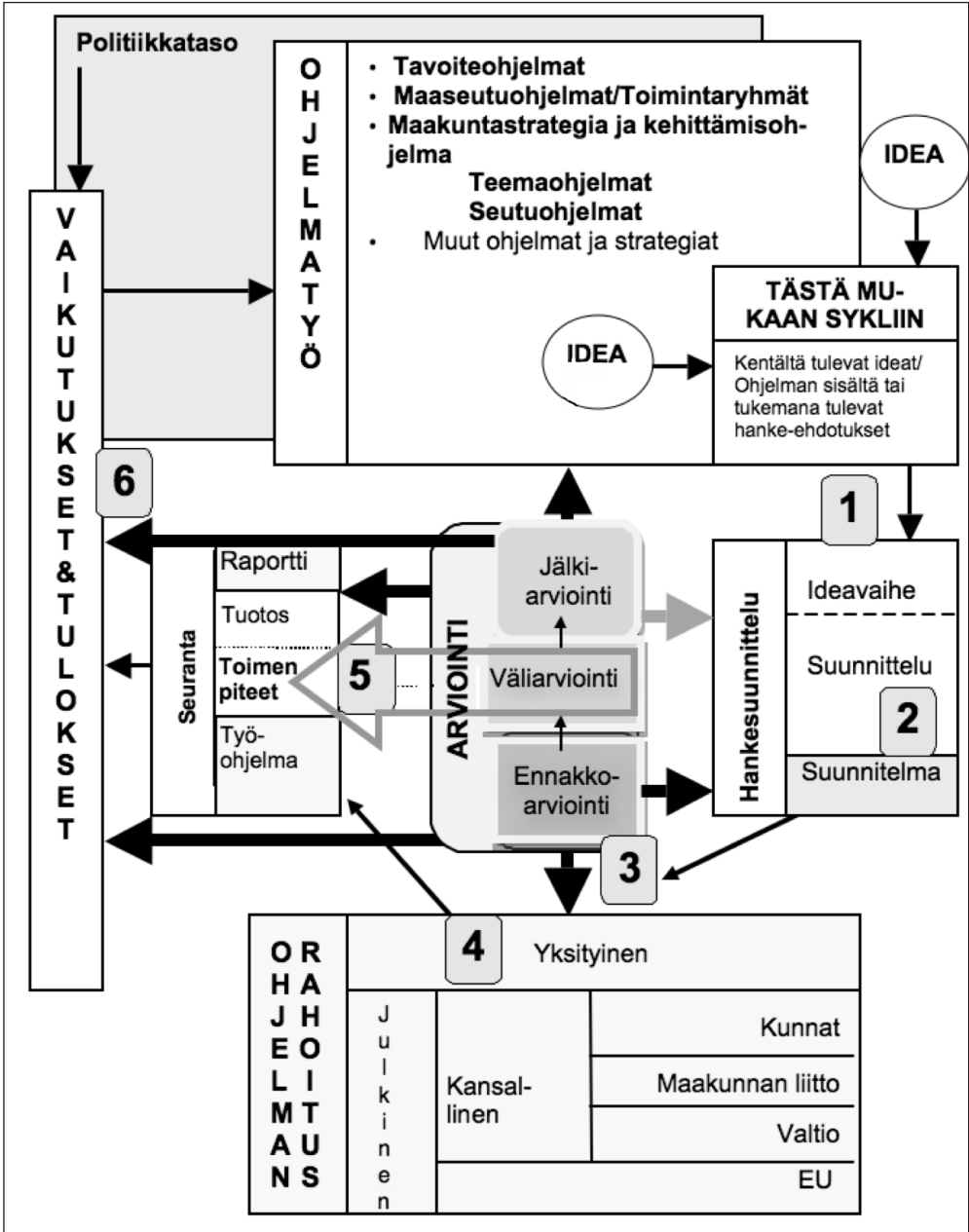
Ohjelmaperusteisen hanketoiminnan kokonaisuus voidaan esittää siis vaiheittaisella **arviointikeskeisellä** projektisyklimallilla, jossa kenttä osallistuu bottom up -periaatteella hanketoiminnan kautta ohjelmalliseen kehittämiseen. Projektisyklin vaiheet (ja vastuuta-hot), jotka yksittäinen hanke käy läpi, ovat (kuva 46):

1. ideavaihe (yleensä hakijataho vastaa yhdessä kohderyhmän kanssa)
2. varsinainen hankesuunnittelu (hakijataho organisoii yhteistyössä osallisten ja kumppaneiden kanssa)
3. **ennakkoarvointi** (ohjelmaviranomainen ja/tai päärahoittaja vastaavat)
4. rahoituspäätös (päärahoittaja tekee; ja myös muut rahoittajatahot osaltaan)
5. toteutus ja seuranta sekä **välisarvointi** (hakija, rahoittaja ja muut toteuttajat organisoivat)
6. **jälkiarvointi**, joka on yleensä tulosten ja vaikutusten arvointi (intressitahoja ovat ohjausryhmä, toteuttaja, ohjelma, muu ulkopuolinen taho).

Ohjelmatyö toteutuu käytännössä monien tahojen yhteisenä prosessina, erityisesti kun myös rahoitus kanavoituu hankkeille useita eri väyliä myöten. Näin yksittäisen hankkeen eteneminen syklin läpi on aina oma ainutkertainen tarinansa. Hankkeet ovat kehitysympäristöjä, joihin liittyy monenlaista vallankäyttöä, ryhädynamiikkaa ja oppimista sekä konflikteja. Hanketta voidaan kuvata myös jonkin teeman tai alueen ongelmien ratkomisen ”näyttämöksi”, jolla hankesuunnitelmaan ”käsikirjoitettu” ”tarina” etenee syklin (ikään kuin draaman kaaren) eri vaiheet läpi. Draama ikään kuin syntyy, kehittyy ja päättyy syklin aikana, ja sen eri vaiheessa eri tahojen ”roolit” dramatisoituvat vireyttävässä dialektisessä dialogissa, ohjelman ja kentän välisessä paineessa. Luovan, *arvioivan suunnittelijan*, kehittäjäverkostoja hallitsevan *kehittäjän* ja ”lehmänhermoisen” *hallinnoijan* roolit korostuvat hankesyklin vaiheissa. Hanke on siis ohjelman ja kentän yhdessä virittämä toiminnallinen täsmäase, jonka jännitettä lisää myös (passiivisen) ohjelman ja (aktiivisen) kentän välisen vallankäytön rationaliteettiero.

## Hankkeen kulku projektisyklissä vaiheittain

Hankesuunnittelijan näkökulmasta keskeiseen asemaan ohjelmatyön toteutuksessa nousevat omien (kohderyhmän) tavoitteiden ja aloitteiden (bottom up) toteuttaminen ohjelman resursseilla ja ohjelman tavoitteita palvellen (top down). Erityisesti projektisyklissä on syytä tarkastella **idea- ja hankesuunnitteluvaihetta sekä ennakkoarviointivaihetta**, jotka ovat suunnittelun ja hankesuunnittelijan kannalta oleellisimpia koko hankkeen käynnistymistä ajatellen. Hankkeen kohtalohan ratkaistaan ennakkoarvioinnissa – mikäli hanke ei sitä läpäise, se ei myöskään etene syklissä sen pidemmälle, ainakaan osana ohjelmaa. Yksittäisen hankkeen kulku projektisyklin eri vaiheissa voidaan tulkita seuraavasti:



Kuva 46. Projektisykli ja hankkeen kulku (hankesykli) syklissä vaiheittain (vrt. Keränen 2001a: 111).

## 1. Ideavaihe

Hankeidea (mielikuvaa, hahmotelmaa ongelman ratkaisusta, hahmotelmaa valmiista hankkeesta) arvioidaan ja muokataan hakija- tai toteuttajaorganisaatioiden sisällä ja selvitetään, onko syntynyt idea toteuttamiskelpoinen. Joissakin tapauksissa, varsinkin laajoissa hankkeissa, voidaan tarvita erikseen rahoitettu toteutettavuusselvitys (*feasibility study*) tai esiselvityshanke, joka voidaan toteuttaa erillisenä itsenäisenä hankkeena. Käytännössä näin voidaan hankesuunnittelusta muodostaa myös itsenäinen erikseen rahoitettava hanke, joka on yksi tapa parantaa suunnittelun tasoa ja siten hallita potentiaalista riskiä.

Ideavaihe voi päättyä seuraaviin jatkovaihtoehtoihin: hankkeen suunnittelu alkaa idean mukaisena tai muokattuna; idea toteutetaan osana jotakin muuta hanketta tai toimintaa; aloite jää ”ideapankkiin”; aloitteesta luovutaan.

Suunnittelullisesti ideavaiheeseen liittyy monia haasteita. Idean esittäjällä tai esittäjillä on yleensä, ainakin omasta näkökulmastaan, pätevä ratkaisu johonkin ongelmaan tai haasteeseen. Yleensä taustalla on myös vahva pragmaattinen substanssiosaaminen kehitettävän teeman suhteen, esim. jatkohanke aiemman kokemuksen ja tietämyksen perusteella. Ongelmia tuottaa kuitenkin idean muotoileminen sellaiseksi yhteiseksi näkemykseksi, ratkaisumalliksi, että se on yhtä aikaa sopiva ohjelmaan (palvelee ohjelman/rahoittajan tarpeita ja rahoituskriteerejä), toteuttamiskelpoinen (sopii toteuttajaorganisaation perustehtävään) ja palvelee kohderyhmiä (vastaa kohderyhmän aitoon tarpeeseen) sekä tukee haluttua alueellista kehittymistä (vastaa alueen kehittymisen tarpeeseen). Yleensä hankeideat syntyvät siis spontaanisti, endogeenisesti, kohderyhmän tarpeisiin. Vain harvoin tehdään laajoja systemaattisia ”tuotekehityshankkeita”, joissa tutkitaan divergoivasti kehittämistarpeita ja -ideoita, vaikka se olisi joskus alueen ja ohjelmankin kannalta strategisesti relevanttia. Tällaisissa tapauksissa tarvitaan ohjelmatasolta lähtevää tukea ja vastaantuloa ilkeän ongelma-alueen hankeideointiin, jossa toimiviksi ratkaisuuksi ovat osoittautuneet erilaiset työohjelma-, aktivointi- ja toimintaryhmähankkeet sekä koulutus- ja ideointityöpajat.

Empiria osoitti, että hanketasolla ollaan huolissaan innovatiivisten suunnittelijoiden ja innovatiivisen suunnitteluotteen katoamisesta kehittämishankkeiden ideoinnissa, mikäli hanketoimintaa ei saada kiinnostavammaksi ja innostavammaksi. Ohjelmallisen kehittämisen alkuaikojen endogeenisen kehittämisen bottom up -innostus on saatava takaisin. Ideavaiheessa tarvitaan ehdottomasti tavoitteellisesti luovaa, innovatiivista, suunnitteluotteetta, joka edellyttää suunnittelijalta luovan prosessin ja siihen liittyvien työkalujen hallintaa. Tämä puolestaan edellyttää, että aluekehittäjien osaamisesta, toimintaolosuhteista ja motivaatiosta pidetään huolta.

## 2. Hankesuunnitteluvaihe

Hankesuunnitteluvaiheessa hankesuunnitelma laaditaan hakijaorganisaatiossa yhdessä yhteistyötahojen, ja rahoittajien sekä mahdollisuuksien mukaan myös kohderyhmän edustajien kanssa. Keskeisessä asemassa tässä vaiheessa ovat hankkeen selkeä looginen



rakenne ja rahoittajan asettamat hankkeen arviointikriteerit (ohjelman hankekriteerit), joilla pystytään parantamaan suunnittelun tasoa ja tukemaan suunnitteluprosessia. Hankesuunnitelman pohjana tulisi olla riittävän syvälinen tilanne- ja tarpeellisuusanalyysi (ongelmalähtöisyys sekä sidosryhmä- ja ongelma-analyysit). Hankesuunnittelua voidaan tukea myös sektori- tai alakohtaisin suunnitteluanalyysin (esimerkiksi toimialatutkimukset) ja erityisin toteutettavuusselvityksin. Suunnitteluvaiheessa tulee erityisesti hyödyntää muiden hankkeiden kokemukset ja opetukset, esimerkiksi tehtyjen arviointien ja seuranta-aineistojen kautta. Suunnittelulliset haasteet liittyvät varsinaisen hankesuunnitteluprosessin hallintaan. Suunnatusti luova prosessi, johon osallistuu heterogeeninen kehittäjä- ja/tai suunnittelijajoukko, tulee viedä tehokkaasti, tuotoksellisesti ja tuloksellisesti läpi. Prosessi pitää myös uskaltaa keskeyttää, mikäli hankkeen aineksia ei saada aidosti kokoon.

Empiria tukee vaiheittaista (edellä esitettyä) strategista suunnitteluprosessia, joka tehdään tiimityönä siten, että kohderyhmän tarpeet jäsennetään mielekkäiksi motivoiviksi tavoitteiksi ja konkreettiset toimenpiteet suunnitellaan erikseen. Suunnittelussa pitää kyetä myös arvioimaan ja ottamaan huomioon ohjelman intressit ja vallankäyttö, jonka tavoitteena on alueellinen kehitysvaikutus, hankkeiden yhteisvaikutus. Tämä edellyttää hankkeen liittämistä osaksi ohjelman ”hankevuota” ja kehitettävän teeman hankepolkua. (Myöhemmin tässä luvussa esittelen seikkaperäisen hankesuunnittelumallin.)

### **3. Ennakoarviointi**

Ohjelman näkökulmasta ennakoarviointi sisältää yleensä teknisen tarkistuksen, lainmukaisuuden tarkistuksen ja hankkeen arviointikriteereihin perustuvan laadullisen arvioinnin. Etukäteisarviointi on myös luonteeltaan vertailu- ja vaihtoehtoanalyysi eri hanke-esitysten kesken rahoituksen päätöstilanteessa (mikäli hanketarjonta on riittävää). Hankesuunnittelijan on syytä tehdä etukäteisarviointia myös itsearviointina suhteessa ohjelman hankkeille asettamiin arviointikriteereihin. Itse tehty ennakoarviointi tulee kytkeä osaksi suunnittelun laadun varmistusta. Hankkeen ennakoarvioinnin tekeminen systemaattisesti arviointimenetelmillä parantaa siis sekä hankesuunnitelman laatua että suunnittelusta oppimista. Arvioiva suunnitteluote parantaa hankesuunnittelun laatua, koska aluekehittäjillä on ratkaisukeskeinen kehittämisnäkemys vallitsevampi kuin analyttinen suunnittelunäkemys. (Myöhemmin tässä luvussa esittelen mallin itsearvioinnin toteuttamiselle.)

### **4. Rahoituspäätös**

Rahoituspäätös on ikään kuin ulkoisen ennakoarvioinnin ”tuomio” hankesuunnitelmasta, ja se sisältää seuraavat vaihtoehdot: hanke toteutetaan suunnitelman mukaisena, muutettuna, kytkettyä esimerkiksi yhteistyöhön muiden hankkeiden kanssa tai hanke-esitys hylätään. Suunnittelulliset haasteet hankesuunnittelijan näkökulmasta ovat tässä vaiheessa

sykliä vähäiset. Hakijalla (ja toteuttajalla) täytyy olla (neuvottelu- ja suunnittelu)valmiudet hankesuunnitelman joustavaan muuttamiseen rahoitustilanteessa. Oleellista kuitenkin on, että itse ennakoarvioitu hanke-esitys on oikealla rahoittajalla oikeaan aikaan.

Empirian mukaan rahoituspäätöksessä käytetään suvereenia suunnittelukoneen valtaa, jota ei ole mielekästä haastaa toimija- ja hankesuunnittelutasolta. Suunnittelijataso ei edusta nykyisessä järjestelmässä sellaista legitiimiä valtaa, jolla voitaisiin aidosti ”painostaa”, esimerkiksi neuvottelumenettelyllä, päätöksen syntyä. Suunnittelukoneeseen on saatava prosessuaalista ja sisällöllistä joustavuutta siten, että päätöksenteko nopeutuu ja rahoituksen suunnittelu sekä käyttö yksinkertaistuvat (esimerkiksi hankkeen välillisten kustannusten yleiskustannuslisä, ns. *flat rate* -käytäntö, on askel oikeaan suuntaan).

## 5. Toteutus ja seuranta sekä väliarviointi

Hakijaorganisaatio ja/tai sen alaisuudessa toimiva hanketiimi toteuttaa hankkeen yhdessä neuvoa-antavan ohjausryhmän kanssa. Hanke toteutetaan hankesuunnitelman pohjalta, jota voidaan tarkentaa työohjelmalla. Työohjelmassa hankkeen toiminta ja toimenpiteet pilkotaan riittävän yksityiskohtaiselle tasolle, jotta käytännön tehtävät voidaan resursoida, ajoittaa ja operationalisoida tekemisen tasolle. Työohjelmalla luodaan hankkeen toimintajärjestelmä, johon kuuluu myös hankkeen johtamisen ja ohjausryhmän roolin sekä hankeviestinnän suunnittelu. Erityisesti suurissa hankkeissa työohjelma ja hankkeen teoreettinen interventioogiikka korostuvat. Empiria osoitti viestinnän tärkeyden hankkeen tuloksellisen toteutuksen ja hallinnan välineenä. Onnistuneet hankkeet satsasivat viestintään (hyvä viestintä varmisti onnistumisen heterogeenisessä verkostossa).

Hankkeen toteutusta ohjataan ja kontrolloidaan seurannalla, joka on osa hankkeen toteutusta. Seuranta voidaan tukea myös väliarvioinnilla, joka loogisesti liittyy seuraavaan vaiheeseen mutta ajoittuu syklissä toteutuksen ja seurannan yhteyteen. Hankkeenaikaista arviointia ovat hankkeen toteuttajan itsearviointina tekemä tai ulkopuolisella teetetty väliarviointi, joka voi kohdistua esimerkiksi hankkeen toimintaympäristön mahdollisiin muutoksiin tai johonkin erityiseen teemaan, esimerkiksi ympäristö, tasa-arvo, yhteistyö, tehokkuus. Ulkopuolinen väliarviointi on käyttökelpoinen laatutyökalu seurannan tukena, erityisesti ongelmien käsitteellistämässä, ja se onkin suurissa hankkeissa 2000-luvulla lisääntynyt. Keskeisinä seuranta- ja arviointikriteereinä toimivat hankesuunnitelmassa määritetyt tavoitteet ja niistä johdetut indikaattorit.

Suunnittelullisesti syklin tämä vaihe on vaativa. Jo hankesuunnitteluvaiheessa täytyy suunnitella hankkeen toteutus, ohjaus ja seuranta sekä ennakoita mahdolliset väliarvioinnit. Näitä tietoja tarvitaan rahoituspäätöstä tehtäessä. Toisaalta hankesuunnitteluvaiheessa ei ole mielekästä suunnitella toteutusvaihetta liian pitkälle, ikään kuin puhki, koska hanketta toteutettaessa syntyy uutta tietoa ja viisautta, jota voidaan hyödyntää suunnitelmaa päivittäessä. Varsinainen toteutusvaiheen suunnittelu voi edetä hankesuunnitelman pohjalta siten, että työohjelmalla tarkennetaan hankesuunnitelmaa ”vyöryvän aallon periaatteen-

la”, joka tarkoittaa sitä, että vain operatiiviselta kannalta tärkeä ajanjakso suunnitellaan yksityiskohtaisesti, muuten tulevaisuus pidetään avoimena. Tässä hankkeen strategia on ikään kuin aiemmin mainittu ”tietoisuusstrategia”, ei tarkka suunnitelma. Empiria tukee tämäntyyppistä lähestymistä enemmän kuin turhan tarkkaa ennakoita ”arvailua”, joka on resurssien tuhlausta kahdella tavalla: turhaa detaljien ylisuunnittelua ja tehdyn suunnittelun polkuriippuvuuden ansaan (menneisyyden lumoihin ja luutumiin) juuttumista. Tämä vaatii joka tapauksessa seurannan ja arvioivan johtamisen suunnittelua (hallinnan miettimistä) jo hankkeen suunnitteluvaiheessa tai viimeistään toteutuksen alkuvaiheessa.

Välisarvioinnin tehtävä on tukea hankkeen seurantaan, ja se on yleensä luonteeltaan formatiivinen, prosesseihin keskittyvä. Se voidaan tehdä yksittäisinä läpileikkauksina tai pitkäjänteisenä tukiprosessina. Yleisimmin se tehdään hanketasolla hankkeen puoliväliin tai loppujaksolle sijoittuvana läpileikkauksena, jota voidaan ”venyttää” jopa prosessikon-sultaatioksi, toimintatutkimusta lähellä olevaksi käsitteellistämisen- ja oppimisprosessiksi. Arviointipainotteinen kehittämistyö parantaa tehokkaasti osallistujatahojen osaamista ja aluekehittämisen alhaalta ylös suuntautuvaa hallintaa, joka on mielenkiintoinen dilemma vallitsevan vallankäytön ja sen kehityksen suhteen.

## 6. Jälkiarvointi

Jälkiarvioinnin kohteena ovat pääsääntöisesti hankkeen synnyttämät tulokset kohderyhmissä ja alueelliset vaikutukset. Hanke arvioidaan hankkeen päätyttyä yleensä erillisenä ”jäävittömänä” hankkeena arviointitutkimuksen avulla. Yksittäisen hankkeen jälkiarviointeja ei tehdä yleensä systemaattisesti, vaan yleensä hanke arvioidaan osana koko ohjelman lakisääteistä arviointia. Hakijaorganisaation intresseissä voi joskus olla jälkiarvioinnin teettäminen hallinnoimistaan ja johtamistaan hankkeista oppimismielessä (esim. empiria, Oulun tapaus).

Jälkiarvioinnin vaikutus hankesuunnitteluvaiheeseen korostuu hankepolussa, mahdollisen jatkohankkeen tietopohjana. Toki hankkeiden suhteen on hyvä tietää, tulevatko ne jälkiarvioitaviksi. Näin voidaan systematisoida tiedonkeruuta jo hankkeen toteutusvaiheessa (seurannan yhteydessä). Joissakin tapauksissa voidaan tehdä jälkiarvioinnin arviointisuunnitelma jo hankesuunnittelu- tai toteutusvaiheessa. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi erikoislaatuisen pilottihankkeen tai varsinaisen arviointitutkimuksen kohteeksi aiotun hankkeen yhteydessä.

## Tavoitetasot ja niiden integroiva merkitys projektisyklissä

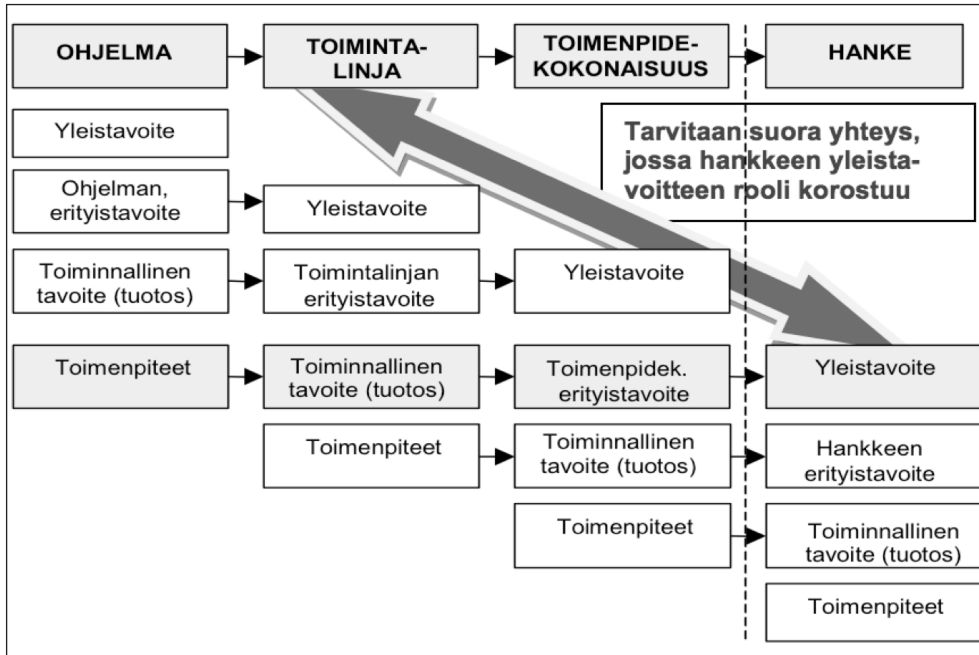
Hankesyklin hallintaan liittyvä ja ohjelmaperusteisen kehittämisen idealle ominainen piirre on se, että sekä ohjelman laadinta että sen toimeenpano ovat kumppanuusperiaatteella tapahtuvia prosesseja, joihin osallistumisen tulisi olla helppoa ja kaikille osallisille avointa.

Näin empirian mukaan taataan innovatiivinen ja kohderyhmiä motivoiva sekä tuloksellinen hanketoiminta. Ohjelman laadintaprosessin jälkeen käynnistyvän ohjelman toimeenpano on varsinaista projektisyklin hallintaa, jonka perustehtävänä on tukea ohjelman tavoitteellista toteutusta siten, että

- ohjelman määrittelemiä tarpeita ratkovat hankeideat suunnitellaan relevanteiksi hankkeiksi; hankesuunnittelussa siis tulkitaan ja tarkennetaan tai jopa uudelleen määritellään ohjelman kehittämistarpeita ja tavoitteita
- hankkeet toteutetaan hallitusti siten, että syntyy tehokkaasti ja itseohjautuvasti tuotoksia ja näiden pohjalta tuloksia aktiivisessa, motivoituneessa kohderyhmässä
- hankkeiden yhteisvaikutuksena syntyy pysyviä, kestäviä alueellisia vaikutuksia, jotka ovat relevantteja suhteessa alueen tarpeisiin; tästä yhteisvaikutuksesta vastaa siis ohjelma, koska se valitsee hankkeet.

Jotta ohjelmalla ja sen toteutuksella (projektisyklin hallinnalla) saadaan aikaan aluevaikutuksia, on hallinnon tukiprosessien, päätösprosessien ja seurannan oltava hankkeiden kannalta joustavia ja tehokkaita sekä uutta hankesuunnittelua innovoivaa ja tukevaa. Joustava hankepolun alkupään löytäminen ja ohjelman sekä hankkeen tavoitteiston yhteensovittaminen on empirian mukaan suunnittelullisesti ongelmallista. Tukiprosessien on palveltava erityisesti kohderyhmän aidoista tarpeista lähtevää hankesuunnittelua (relevantti, endogeeninen bottom up) siten, että hanke myös kytkeytyy ohjelmaan loogisesti eri tavoitteiden kautta (kuva 47). Näin mekanistisesti kytkentä ei kuitenkaan käytännössä toimi.

Hankkeen yleistavoitteella (tavoiteltavalla pysyvällä aluevaikutuksella) täytyy olla suora yhteys ohjelman tavoitteistoon. Tavoitteet muodostavat siis yhteisen rajapinnan ohjelman ja hankkeen välillä. Tällä haluan osoittaa, että tavoitteiden asettamiselle latautuu erittäin olennainen rooli myös endogeenisessä hankesuunnittelussa, vaikka hankkeet ovat suunnittelukoneen näkökulmasta ”vain kontrolloituja keinoja” suhteessa ohjelmaan (vrt. rationaalinen suunnittelukäsitys). Tässä viitekehyksessä korostuu klassisen strategisen suunnittelun lähestymistavalle ominainen tavoitteiden ja keinojen hierarkia sekä perinteinen loogisen viitekehysten soveltaminen eri tarkastelu- ja suunnittelutasoilla (vrt. luku 2.3, strateginen suunnittelunäkemykset). Käytännössä tarvitaan uutta loogisen rakenteen kiinteitä eli suomalaisen ohjelmarakenteen ja strategisuuden kytkemistä myös osaksi hankkeiden tavoitteita ja sitä kautta eheytyvää suunnittelulogiikkaa (vrt. esim. European Commission 2001a; CEC 1993). Yleistavoitetaso sitoo useita hankkeita (toimintajärjestelminä) yhteistyöhön tietyn kohderyhmän ja alueen kehittämiseksi ja sen suuntaamiseksi. Yleistavoitteen roolia korostamalla (sekä ohjelman että hankkeen suunnasta) on mahdollista yrittää ratkaista hyvin erityyppisten strategioiden yhteistyö: olipa kysymyksessä pragmaattisten hankestrategioiden yhteistyö tai hankkeiden ja ohjelmahallinnon, suunnittelukoneen, muotorationalistinen yhteistyö(kuulu).



Kuva 47. Ohjelman ja hankkeen toimintalogiikka sekä toimintatasojen väliset loogiset yhteydet (vrt. Keränen & Malinen 1997: 69; European Commission 2001a: 36; Keränen 2001a: 115).

## 5.2 Hankkeen ydinrakenne ja hankesykli

### Loogisen viitekehksen soveltava käyttö ja tavoitelogiikka

Projektisykli ja looginen viitekehys kuuluvat hankesuunnittelussa yhteen siten, että ohjelmatasolla korostuu sykli mutta hanketasolla tavoitteiden ja keinojen looginen kokonaisuus – ja strateginen prosessi ikään kuin liimaa ne yhteen. Kaikki kehittämishankkeet voidaan siis soveltaen jäsentää sekä projektisykliin että loogiseen viitekehykseen. Suunnittelussa, jossa tavoitteenasettelu korostuu, eritasoiset tavoitteet avautuvat loogisen viitekehksen avulla. Sen avulla voidaan myös erikseen tarkastella hankkeen toimintalogiikkaa ja laatua erityisesti suunnittelun luonnosvaiheessa, jolloin hankkeen sisäinen logiikka alkaa hahmottua. Arviointikokemukseni mukaan looginen viitekehys toimii myös hankkeen seurannan ja arvioinnin yleispätevänä viitekehysenä (vrt. empirialuku 4.1, Keränen *et al.* 2004).

Loogisen viitekehksen (ks. luku 2.4) mukaan hankkeen tai hankeidean taustalla on klassisesti ajatellen aina tarve tai ongelma, johon hankeidealla lähdetään etsimään ratkaisua. Ratkaisua kohti edetään asettamalla tavoitteet ongelmien pohjalta ja hakemalla keinot tavoitteisiin pääsemiseksi (kytkentä strategiaprosessiin). Hankkeen tavoitteiden asettamisen tarkoitus on siis määrittellä mihin pyritään (haluttu tila tulevaisuudessa), jotta voitaisiin tehdä toimintasuunnitelma jokaisen yksittäisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tätä prosessia

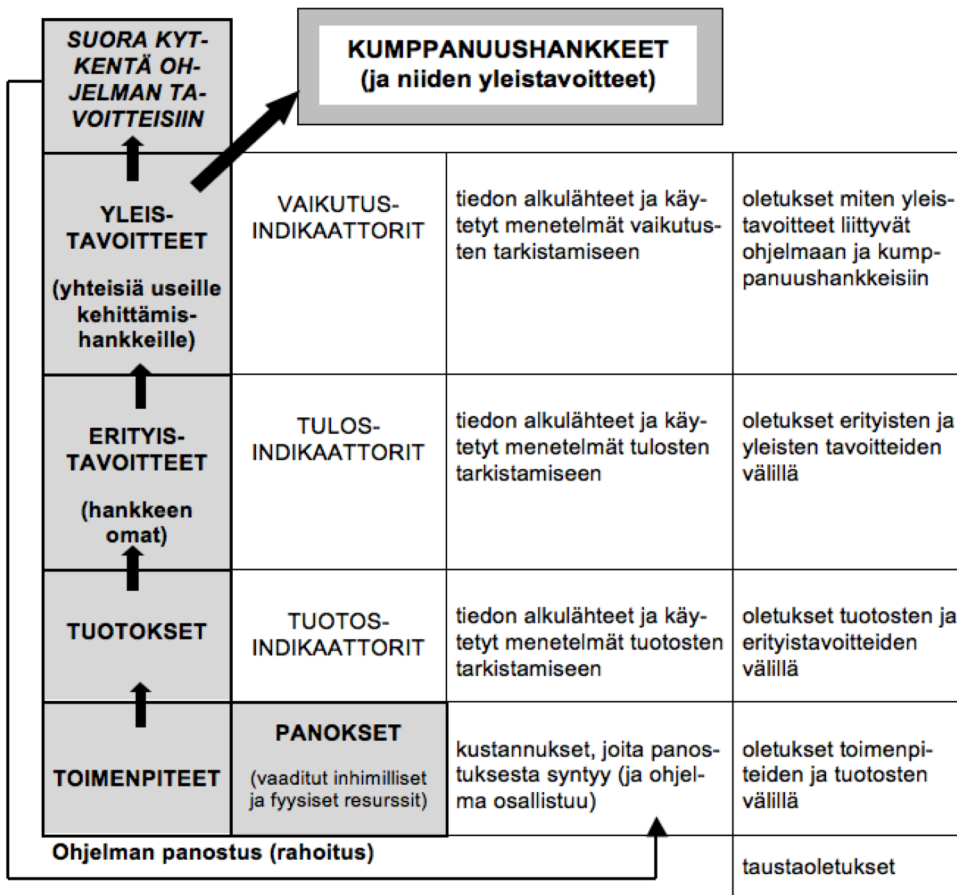
kutsutaan *tavoitesuuntautuneeksi suunnitteluksi*. Kun tavoitteet ovat selkeitä, on mahdollista selvittää ohjelman kaikkien toimenpiteiden suhde tavoitteisiin ja mitata toiminnan onnistumista, tulosta. Hankkeen toteuttamisen aikana edistymistä tarkkaillaan välitulosten avulla, jotta saadaan selville, ollaanko matkalla tavoitteisiin. Jos näin ei ole, asia korjataan hankkeen saamiseksi takaisin tavoitteiden suuntaiseksi tai sitten muutetaan tavoitteita. Tätä prosessia kutsutaan *tavoitesuuntautuneeksi hallinnoksi* (vrt. CEC 1995; European Commission 2001). Tavoiteorientoitunut ajattelu on aluekehittäjille vieraampi (suunnittelukeskeinen) lähestymistapa kuin ratkaisukeskeinen, tulosorientoitunut. Tämä kahlitsee kauas näkemistä ja haittaa näin visiointia ja (yhteisten) yleistavoitteiden logiikan sisäistämistä.

Hankesuunnitteluvaiheen lisäksi looginen viitekehys on avainasemassa myös toteuttamisen aikana. Se on pohjana toimintasuunnitelmien/ työohjelmien valmistelussa ja seurantajärjestelmän kehittämisessä sekä toteuttamisessa. Lisäksi se muodostaa viitekehysten hankkeen arvioinnille. Prosessin päätuloksena on loogisen viitekehysten matriisi. Se koostuu neljän rivin ja neljän sarakkeen matriisista, joka luo yhteenvedon hankkeen tavoitteistosta, kirjaa oletukset, joihin hankkeen strategia perustuu, ja kuvailee pääpiirteittäin indikaattoreiden avulla, kuinka hanketta voidaan seurata (ks. kuva 48).

Uudenlaista ajattelua tässä tarvitaan siihen, että matriisista (yleistavoitteet) voidaan rakentaa myös suora kytkentä ohjelmaan, josta panoksia ollaan hakemassa ja jota siis myös toteutetaan, sekä kytkentä kumppanuushankkeisiin, joiden kanssa palvelaan samoja kohderyhmiä. Tämä tekee yleistavoitteiden (alue- ja yhteistyötavoitteiden) asettamisen hankkeen kannalta mielekkääksi ja aluekehittämishankkeille ominaiseksi piirteeksi. Empirian mukaan tämä kytkentä jää hankesuunnittelutasolla epäselväksi ja ohjelmatasolla hallitsemattomaksi, vaikka rajapinta on hankkeiden yhteisvaikutusten kannalta erittäin tärkeä. Rajapinnan tulisi rakentaa hankkeista verkostostrategisia toimijoita ja kohderyhmän suhteen koherentteja strategioita.

Käytännössä hankeideat syntyvät ja niitä kehitellään irrallaan ohjelman kehittämistavoitteista ja strategioista. Empiria osoitti, että hankesuunnittelussa tunnistetaan hyvin kohderyhmän tarpeet, ja suunnitelmat ovatkin niiden suhteen relevantteja mutta eivät välttämättä väljien, lähes kaiken mahdollistavien ohjelman tavoitteiden kanssa. Ohjelman (tavoitteiden) ja hankkeiden (ohjelmia toteuttavien keinojen) väliä voidaan kuroa umpeen kiinnittämällä hankesuunnittelua tiiviisti ohjelmien tavoitteiden tarkentamiseen – ”uudelleentulkintaan”. Kokemukseni mukaan looginen viitekehys pelkistettynä matriisina on erittäin tehokas tapa jäsentää hankkeen tavoitteet ja keinot siten, että hankesuunnittelu saadaan kytkeytymään loogisesti ja strategisesti ohjelmatyöhön. Kytkentä tehdään vaikutusindikaattoreilla (kuva 49). On huomattava, että suunnitteluvaiheessa puhutaan tavoitteista, jotka hankkeen toteutuksessa muuttuvat tuloksiksi kohderyhmissä ja alueellisiksi vaikutuksiksi kohdealueella (vrt. luku 3, vrt. Nagarajan & Vanheukelen 1997).

Suunnitteluvaiheessa aluekehityshankkeelle asetetaan tavoitteet, jotka ohjaavat hankkeen toteutusta ja tukevat kaikkia hankkeen odotettuja vaikutuksia (jotka toteuttavat ohjelmaa yhdessä muiden hankkeiden kanssa). Tavoitteet voidaan siten jakaa kolmeen hierarkkiseen sekä kausaalisesti että ajallisesti peräkkäiseen tasoon:



Kuva 48. Hankkeen looginen viitekehys ja sen kytkeytyminen ohjelmaan (vrt. esim. CEC 1993; European Commission 1999a: 4; European Commission 2001: 17; Keränen 2001a: 117).

- *Toiminnalliset tavoitteet*, jotka ilmaistaan arvioinnin ja indikaattoreiden näkökulmasta toimenpiteiden *tuotoksina (outputs)*, ovat tavaroita tai palveluita, jotka tuotetaan hankkeen sisällä, sisäisessä *tuotosprosessissa*. Tavoitteisiin pääsemisestä vastaa hanke(organisaatio).
- *Erylystavoitteet*, jotka ilmaistaan muutostarpeina toimenpiteiden välittömissä kohderyhmissä, ovat arvioinnin ja tulosindikaattoreiden näkökulmasta *tuloksia (results)* eli välittömiä vaikutuksia kohderyhmässä. Nämä tulosvaikutukset syntyvät kohderyhmän ja hankkeen välisessä prosessissa, *kohderyhmä- ja/ tai tulosprosessissa*. Tavoitteisiin pääsemisestä vastaa hakija(organisaatio) kumppaneineen. Tämän verkoston vastuulla on myös jatkaa siitä, mihin hanketiimi jää hankkeen loputtua.

- *Yleistavoitteet*, jotka ilmaistaan arvioinnin ja vaikutusindikaattoreiden näkökulmasta rakenteellisina (alueellisina ja ”pysyvinä”) *vaikutuksina (outcomes)* kohdealueella. Vaikutukset ovat sosio-ekonomisia, rakenteellisia, muutoksia, jotka hankkeen tulisi saada aikaan yhdessä muiden hankkeiden ja toimien (esim. laajan aluepolitiikan) kanssa. Nämä aluevaikutukset syntyvät kohderyhmän ja alueen välisessä prosessissa, *alueprosessissa*. Tavoitteisiin pääsemisestä vastaa ensisijassa ohjelma mutta yhdessä koko kumppanuusverkoston kanssa. Tätä kautta suunnittelukokoneen passiivinen vallankäyttäjän rooli suhteessa aktiivisiin, toiminnallista valtaa käyttäviin hanketoimijoihin on ongelmallinen.

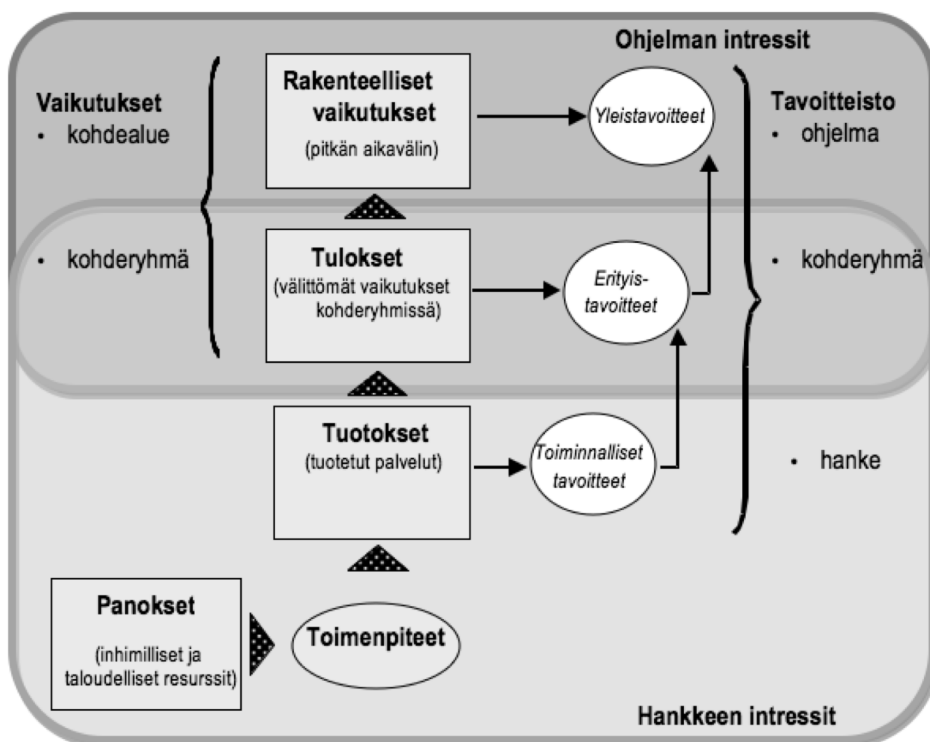
Näiden eritasoisten tavoitteiden saavuttamisen mittaamista varten niille asetetaan erityisiä määrällisiä tai/ja laadullisia mittareita – indikaattoreita. Indikaattorit ovat keskeisiä ohjelman seurannan ja arvioinnin välineitä, joiden kautta voidaan päästä käsiksi vaikuttavuuden osatekijöihin ja logiikkaan. Käytännössä suurin ongelma muodostuu siitä, että ohjelmataason indikaattorit eivät vastaa hanketason indikaattoreita tai hanketason indikaattoreista ei voida loogisesti johtaa ohjelmataason indikaattoreita. Juuri tästä johtuvat suurimmat ongelmat hanketason vaikuttavuuden toteen näyttämässä ja ohjelmataasoisessa seurannassa. Hankesuunnittelu ei saa juurikaan tukea ohjelmataason seurannasta ja tavoitelogiikasta (vrt. luku 4.3: ALMA:n seuranta, jossa osoitettiin seurannan toimimattomuus).

Hankkeen *toimintalogiikka* muodostuu käsitteellisistä yhteyksistä eriasteisten tavoitteiden välillä ja johtaa hankkeen toimenpiteistä tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin. Relevanttien vaikutusten tulee vastata lopulta kehittämistarpeisiin ja -ongelmiin. Tämä tulee kyetä varmistamaan suunnitteluvaiheessa, siis kun tavoitteita määritellään. Usein hankesuunnitelmiin liittyy julkilausumattomia oletuksia eri toimenpiteiden ja niiden seurausten välisistä kausaalista yhteyksistä. Nämä kannattaa jo hankesuunnitteluvaiheessa kirjoittaa auki, jotta yhteinen näkemys (ja oletukset) asioiden tilasta olisivat sisällä suunnitelmassa, ikään kuin riskeinä tai potentiaalisina esiin nousevina (emergenteinä) strategioina. Toimintalogiikka toimii suunnittelussa myös kommunikatiivisuuden sisältöä ja kohdetta ohjaavana laatutyökaluna, joka kokemuksen mukaan lisää myös konsensusta kehittämistilanteen tulkinnasta.

## Hankesyklin hallinta ja sen ydinprosessit

Keskeistä ohjelmaperusteisen kehittämisen ideassa on se, että sekä ohjelman laadinta että sen toimeenpano (ml. seuranta ja arviointi) ovat kumppanuusperiaatteella tapahtuvia avoimia prosesseja. Ohjelman laadintaprosessin jälkeen käynnistyvää ohjelman toimeenpanoa (hankkeistusta) on tässä tutkimuksessa kutsuttu *projektiyökylin hallinnaksi*, joka kuvaa paremmin toiminnan jatkuvuutta, prosessinomaisuutta ja tavoitteellisuutta. Ohjelmakokonaisuuden, ohjelmasyklin on kyettävä tukemaan *hankesyklejä*, hankkeiden syntyä ja niiden toteutusta sekä niistä oppimista. Ohjelman ja hankkeiden rajapinnassa, yhteisvaikutuksena,





Kuva 49. Aluekehityshankkeen tavoitteiden ja vaikutusten tasot ja niiden väliset loogiset yhteydet (vrt. Nagarajan & Vanheukelen 1997). Hankkeen ja ohjelman tavoitteet ovat eniten yhteisiä erityistavoitteissa/tuloksissa.

syntyvät tuotokset hankkeiden sisällä, tulokset kohderyhmärajapinnassa ja vaikutukset kaiken tämän seurauksena alueella.

**Hankkeen tuotokset** ovat tavaroita tai palveluja, joita toteuttajat saavat välittömästi aikaan hankkeissa. Tuotokset ovat periaatteessa toteuttajien täysin hallittavissa, ja ne on tarkoitettu hankesuunnitelmassa määritellyille **kohderyhmälle** eli edunsaajille ja mahdollisesti joskus myös laajemmalle hyödynsaajaryhmälle. Oleellista on, että tuotos/tuotokset tehdään hankkeen sisäisenä prosessina. Empirian mukaan prosessi onnistuu parhaiten, jos hanke on räätälöity tarkasti kohderyhmän tarpeisiin ja kohderyhmä (erityisesti myös yritykset) kytketään hankkeeseen jo sen suunnitteluvaiheessa. **Tuotosprosessi** on siis täysin hankkeen vastuulla ja hallinnassa oleva ydinprosessi, joka vaatii aluekehittäjältä ja hanketiimiltä erityisesti prosessiosaamista mutta myös taitoa tuottaa (usein verkostojen kautta) kehittämissisältöjä.

**Hankkeen tulokset** ovat kohderyhmän toiminnassa tai toiminnan edellytyksissä tapahtuvia muutoksia. Hankkeiden toteuttajat eivät yksin voi saada tuloksia aikaan. Hankkeiden tuloksellisuus riippuu ratkaisevasti siitä, miten sitoutuneita kohderyhmät ovat hankkeen

toimintaan ja miten menestyksekkäästi ne pystyvät hankkeen tuottaman kehityspanostuksen avulla muuttamaan tai toteuttamaan muutoksia. Tuloksista käytetään usein myös ilmaisua välittömät vaikutukset. Voidaan sanoa, että hanke on ollut tuloksellinen, kun se saa aikaan pysyviä parannuksia osallisten toimintaedellytyksissä tai olosuhteissa. Hankkeen pitää kyetä vastaamaan tuloksen syntymisestä eli tuotoksen siirtymisestä kohderyhmän hyödyksi. Tuloksen syntyminen vaatii hankkeen aitoa kohtaamista kohderyhmän kanssa: **kohderyhmäprosessi** (tulosprosessi) on siis välttämätön ”asiakasprosessi”, ja se on suurelta osalta myös hankkeen vastuulla. Osittain kohderyhmäprosessista vastaavat myös ohjelma (se on valinnut ja rahoittanut hankkeen) ja hankkeen toteuttajaorganisaatiot (ovat sitoutuneet kehittämiseen). Käytännössä tulosprosessin hallintaa on siis laajennettava hankkeen ”ulkorajalle”, mikä vaatii koko osallisten verkon mukaan vuorovaikutusprosesseihin. Dialogi myös muiden saman kohderyhmän hankkeiden kanssa tulee tässä vaiheessa tärkeäksi. Empiria osoitti, että kommunikatiivisuus ja hanketalon sitoutuminen kehittämistyöhön tukee erityisesti prosessin tässä vaiheessa tuloksellisuutta.

**Alueellinen ja/tai rakenteellinen vaikutus** on pidemmällä aikavälillä hankkeen tulosten kautta ohjelman kohdealueelle realisoituva alueellinen ja/tai rakenteellinen muutos. Hankkeella on rakenteellista vaikuttavuutta, kun se myötävaikuttaa sosio-ekonomisten olosuhteiden pysyvään paranemiseen kohdealueella. Esimerkiksi koulutushankkeen vaikutus näkyy kohonneen osaamisen ansioista syntyneenä uutena, uudistuneena ja/tai tuottoisampana yritystoimintana kohderyhmien ”vaikutusalueella”. Rakenteellinen vaikutus on siis luonteeltaan ainakin osittain epäsuora, kerrannaisvaikutusten kautta syntyvä. Se on ns. makrotason ilmiö, kun taas tulokset ovat selkeämmin yksilöitäviä ja mikrotasolla ilmeneviä. Tästä vastaavat ohjelman toimeenpanijat – siis ensisijassa aluehallintoviranomaiset. Vaikutuksen syntyminen edellyttää **alueprosessia** (vaikutusprosessia), joka tarkoittaa kohderyhmässä (useiden eri hankkeiden ja muiden samansuuntaisten toimien, myös laajan aluepolitiikan, ansioista) syntyneiden erilaisten tulosten ja alueen tarpeiden synergistä kohtaamista. Tästä syntyy vaikuttava, pysyvä ja kestävä muutos, joka on ennen kaikkea ohjelman vastuulla ja hallinnassa. Empiria osoitti, että alueprosessin hallinta on – ainakin hankkeiden näkökulmasta – epäselvä mutta silti vaikuttavasti toimiva.

**Yhteenvetona** voidaan todeta, että hankkeen ydin (tavoitelogiikka) voidaan rakentaa vahvasti tavoite-keino-hierarkkiselle suunnittelukäytännölle, jossa alemman tason tavoitteet ovat keinoja ylemmän tason tavoitteille. Näin tavoite-keino-hierarkia rakentuu loogisesti resursseista yleistavoitteisiin. Toisaalta tätä logiikkaa voi käyttää myös syy- ja seuraussuhteiden analysointiin esimerkiksi siten, että ilkeänkin ongelman ”kesyttämässä” määritellään ongelmaa pilkkomalla se osaongelmiin ja hakemalla ongelman syitä (mistä johtuu) ja seurauksia (mitä ongelma aiheuttaa). Tavoitehierarkiaa voidaan syventää myös esim. arvopuulla, jossa pohditaan jonkintasoisen tavoitteen hierarkiaa siten, että edetään *miksi* kysymyksillä kohti yleisempiä, perimmäisempiä tavoitteita ja päämääriä ja *mitä/miten* kysymyksillä kohti keinoja. Vaikka tavoitehierarkia on taustaltaan mekanistinen ajattelu- ja analyysimalli, sen prosessuaalisia ominaisuuksia lisäämällä siitä saadaan toimiva kommunikaation ja vuorovaikutuksen hallinnan viitekehys, joka palvelee alueellista kehitystä

kohdistamalla keskustelua ja selkeyttämällä rooleja (myös valtaroleja) hankesuunnittelussa. Tämän tutkimuksen empirian suora tuki tavoitteelliselle suunnittelulle jäi vähäiseksi, mutta niitä ongelmia, joita empiriasta nousi esiin, voidaan mielestäni tehokkaasti jäsentää ja ratkoa edellä esitetyllä tavoitelogiikalla. Hankkeissa ollaan aidosti kiinnostuneita tuloksellisesta toiminnasta, ei hallinnon pyörittämisestä.

Edellä esitetty idea tavoitetasoineen sopii myös hyvin toiminnan teorian viitekehukseen (vrt. luku 1.5: Tutkimusstrategia; vrt. looginen viitekehys):

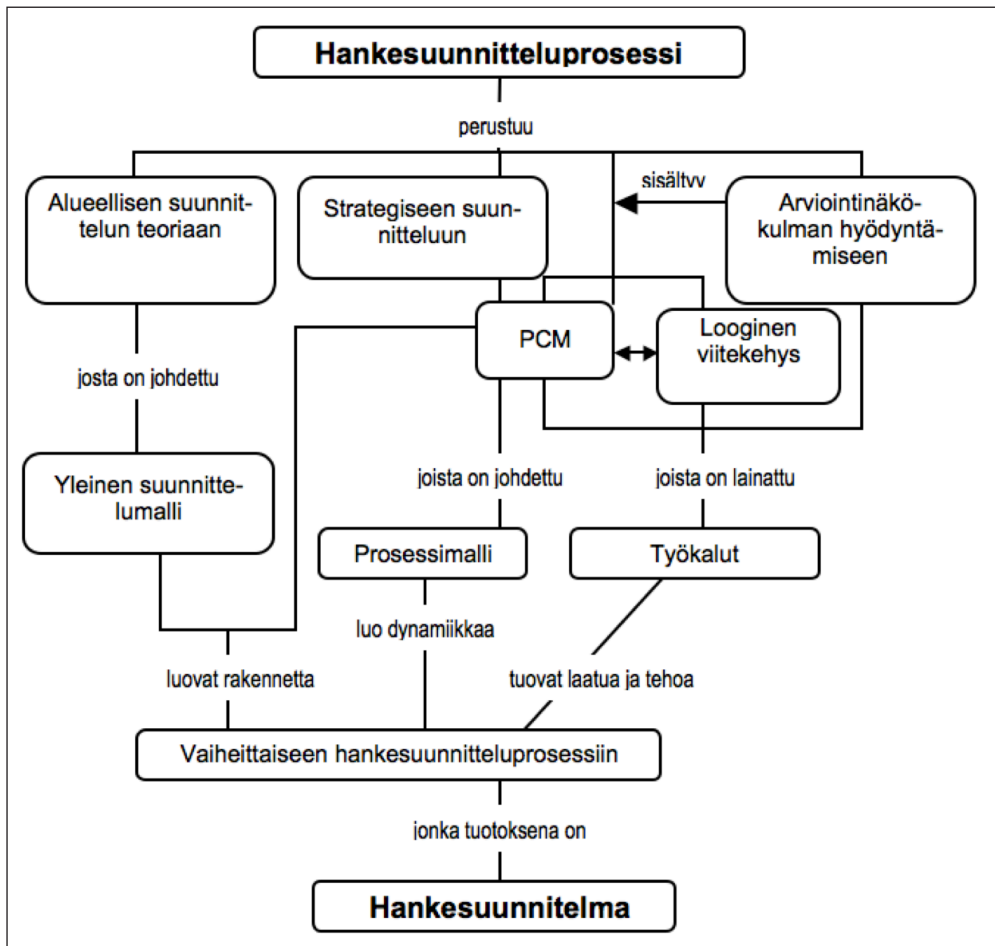
1. Ylimpänä tasona, **politiikkatasona**, on heterogeeninen toimintajärjestelmien verkko erilaisine organisaatioineen ja ohjelmineen (tietyllä alueella). Tässä verkostossa kaikki hankkeet yhdessä muodostavat kokonaisuuden, jolla pyritään aluepoliittisiin tavoitteisiin yhdessä laajan aluepolitiikan kanssa.
2. Seuraavana (**yleistavoitteen tasoisena**) toiminnan tasona ovat kohderyhmät (alueella) omine motiiveineen ja päämäärineen, joita tietty ohjelma, esimerkiksi maaseutuohjelma, hankkeineen palvelee.
3. Seuraavana tasona on hanke, tiiminä, jolla on omat **erityistavoitteensa** ja tekonsa, interventionensa, osana kokonaisuutta.
4. Alimmalla tasolla on tietyissä olosuhteissa hankkeen sisällä (käytännössä tuhansien hankkeiden sisällä) tehty **operatiivinen kehitystyö**, josta lopulta kaikkien ”yläpuolella” on riippuvaista. Myös operatiivisella tasolla pitää olla käsitys ”ylempien” tasojen tavoitteista, jotta tekemiseen saadaan (myös henkilökohtaisella tasolla) mielekkäisyys.

### 5.3 Aluekehityshankkeen suunnittelumalli

Aluekehityshankkeen suunnittelu ympäristön suuri kuva syntyy ennen kaikkea empirian (luku 4) kautta, mutta se voidaan kiinnittää alueellisen suunnittelun teoriaan (luvut 2.1 ja 2.2) ja yleiseen suunnittelumalliin (luku 2.4). Prosessin kulku perustuu strategisen suunnittelun periaatteisiin (ks. luku 2.3). Lisäksi ennakoarviointinäkökulmalla (luku 3) on merkittävä asema suunnitelman laadun varmistamisessa, jossa myös projektisyklin hallinta ja looginen viitekehys tavoitelogiikkana ovat keskeisesti mukana tässä luvussa aiemmin täsmennetyillä tavoilla (kuva 50).

#### Suunnitteluprosessin läpivienti

Suunnitteluprosessin vaiheet muodostavat suunnitteluprosessin rungon, mutta kokemusteni mukaan suunnitteluprosessi ei etene suoraviivaisesti suunnittelun yleisen mallin vaiheitten mukaan (ks. Lichfield *et al.* 1975, luku 2.4). Hankesuunnitteluprosessi voidaan vaiheistaa suunnitteluprosessin (ei suunnitelman rakenteen) ehdoilla siten, että siihen tarvittava työn määrä ja aika voidaan optimoida suhteessa suunnitteluprosessin tuotoksiin.



Kuva 50. Hankesuunnitteluprosessista hankesuunnitelmaan.

Tämä tarkoittaa sitä, että suunnitteluprosessi etenee vaiheittain kohti työlämpiä suunnitteluvaiheita ja että suunnittelu syvenee, tukee oppimista ja tuottaa sitä täsmällisempiä suunnitelmaversioita, mitä pitemmälle suunnittelussa edetään (vrt. strateginen/operatiivinen; strategia suunnitelmana/tietoisuutena).

Suunnittelun yleinen malli toimii ohjelmatasolla mutta kaipaa hanketasolla ainakin räätälöintiä, sillä siinä ei tunnisteta riittävän selkeästi eritasoisten tavoitteiden ja osallisten rooleja eikä erilaisia *aluekehittämishankkeen* suunnittelun vaatimia prosesseja. Hankeidea voidaan työstää hankesuunnitelmaksi prosessilla, jonka kriittisiä vaiheita ovat hankkeen esisuunnitelma (jonka tulee sisältää vähintään hankkeen ongelmanmäärittelyn, tavoitteet ja pääkeinot tavoitteiden saavuttamiseksi sekä resurssitarpeet) ja sen ennakoarviointi itsearviointina sekä siitä vedettävät johtopäätökset jatkotoimiksi. Tässä vaiheessa ”han-

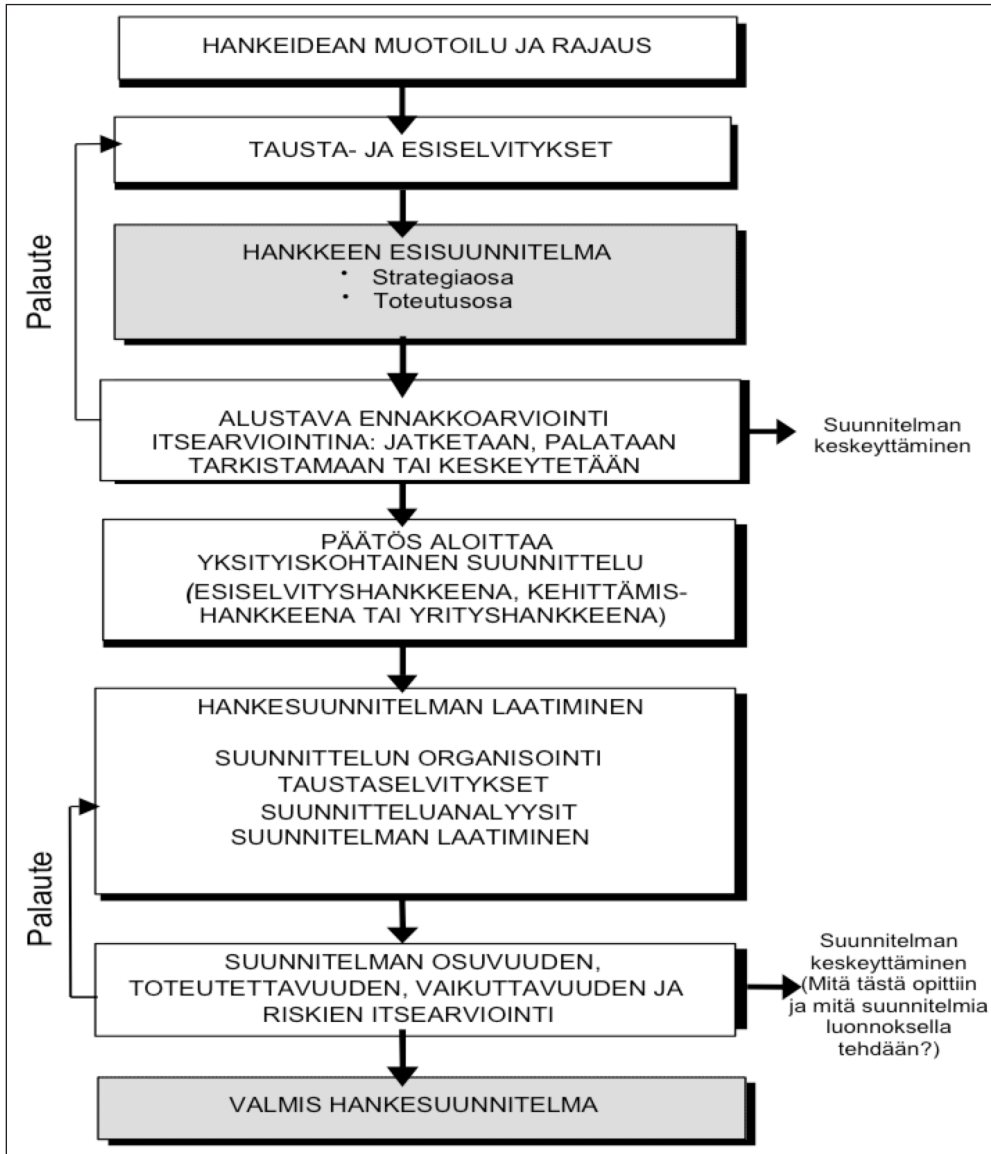
ketyypin” valinta vaikuttaa ratkaisevasti suunnitteluprosessin etenemiseen ja luonteeseen. Koko suunnitteluprosessi voidaan kiteyttää lohkokaavioon, jossa huomiota on syytä kiinnittää prosessin tuotoksiin, niitä seuraaviin arviointeihin ja mahdollisiin prosessin keskeyttämissiin (kuva 51).

Hankkeen esisuunnitelma voidaan laatia vaivattomimmin kevyellä, helposti kokoon saatavalla tiimillä, jossa on edustettuna hankeidean kannalta oleellinen, mahdollisimman monipuolinen osaaminen. Ryhmän optimikoko on 4–6 henkilöä (eli suuremmat ryhmät tulisi jakaa työskentelemään pienissä ryhmissä). Tämänkokoisessa ryhmässä ryhmädynamiikka on kokemukseni (hankesuunnittelukoulutus ja arviointi) mukaan tehokkuuden ja mielekkään työskentelyn kannalta parhaimmillaan, ja tähän on myös sosiaalipsykologisia perusteita luottamuksen ja luovuuden näkökulmista (esim. Williams 2002; Niemistö 2000). Luonnollisesti osallistujien persoonalliset ominaisuudet, ryhmän kehitysvaihe ja kiinteys sekä koostumus vaikuttavat sen toimivuuteen suhteessa perustehtävään. Empiria tukee myös sitä, että kohderyhmä kannattaa jossakin suunnitteluvaiheessa ottaa laajemmin mukaan relevanssin ja sitoutumisen sekä viestinnän varmistamiseksi.

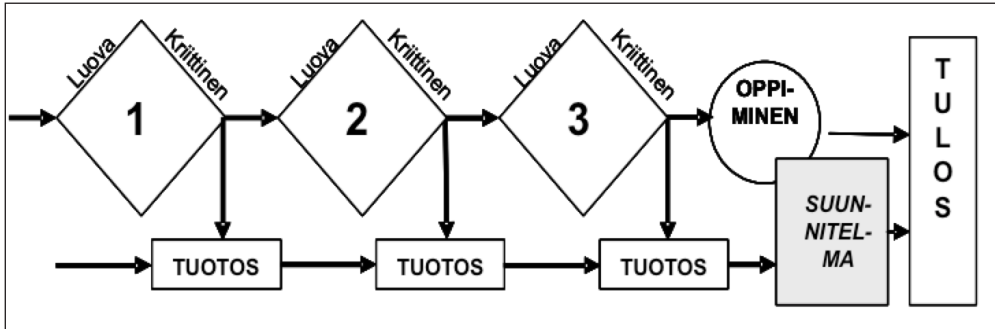
Käytännössä hankeidean syntyminen ja muotoutuminen on jo vaatinut jonkinasteista suunnittelua, vaikka sitä ei ehkä varsinaisesti tunnisteta suunnitteluksi. Tätä esivaihetta kutsutaan ideavaiheeksi. Yleensä idea syntyy jonkin tyydyttämättömän tarpeen tai ongelman (spontaanista) tunnistamisen ja sen ratkaisemismahdollisuuden oivaltamisesta, innovaatiosta, joka on tavoitteellista, hallittua luovuutta. Idea siis sisältää ratkaisun ongelmaan, joka täsmennetään, perustellaan ja kuvataan suunnitelmalla – joka rakennetaan oppivalla suunnitteluprosessilla.

Suunnitteluprosessin laadulle on oleellista aito osallistuminen ja varsinaisen tuotoksen laatu sekä käyttökelpoisuus kohderyhmässä. Prosessin onnistumisen kannalta oleellisia ovat suunnittelun luovat (*divergoivat*) ja arvioivat kriittiset (*konvergoivat*) vaiheet prosessin aikana (ks. Heikkilä & Heikkilä 2001: 167). Luovuus ja kriittisyys voivat vaihdella aloitus-, analyysi-, strategia- ja toteutusvaiheiden suunnittelussa siten, että sekä luovaa että arvioivaa pohdiskelua käydään jokaisella prosessin päälohkolla (kuva 52) siten, että prosessi etenee syklisesti luovasta suunnitteluvaiheesta arvioivaan vaiheeseen ja arvioinnin avulla parannettavaan tuotokseen/suunnitelmaan.

Tarvittaessa on käytettävä myös erilaisia draamallisia tai/ja ryhmätyömenetelmiä (ai-vorrihi, tuplatiimi, tulevaisuusverstaas jne.), jotta prosessissa päästään riittävän luovaan ja tehokkaaseen ryhmätyöskentelyyn ja syvällisiin sisällöllisiin pohdintoihin. Ryhmätyö, joka etenee hallitusti rinnakkain sekä ryhmäprosessina että tuotosprosessina, voi auttaa osallisia myös oppimisessa ja vuorovaikutteisen suunnittelun oivaltamisessa. Tämä on vähälle huomiolle jäänyt näkökulma hankesuunnitteluprosessin hallintaan, jota erityisesti oma kokemukseni tukee. Lähellä kohderyhmää ja hakijaorganisaation omaa strategiaa oleva suunnitteluprosessi takasivat empirian mukaan – myös pienissä hankkeissa – relevantin suunnittelun ja tuloksellisen toteutuksen.



Kuva 51. Prosessi ideasta hankesuunnitelmaksi (vrt. Lichfield *et al.* 1975; Silfverberg 1996; Keränen 2001a: 125).

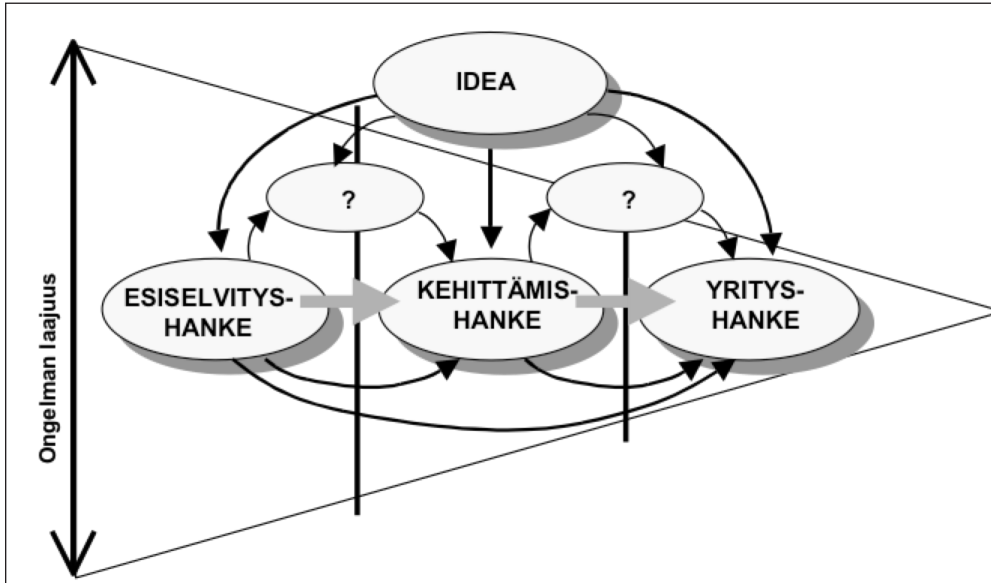


Kuva 52. Luovan ja arvioivan (kriittisen) vaiheen vuorottelu jokaisessa hankkeen ongelmanratkaisuprosessin vaiheessa 1) aloitus-, 2) analyysi- ja strategia- sekä 3) toteutusvaihe (vrt. Heikkilä & Heikkilä 2001: 167; Keränen 2001a: 127).

## Hanketyypit ja suunnittelijan roolit

Kriittisimpiä vaiheita suunnittelun alkuvaiheessa on hanketyypistä päättäminen. Suunnitteluvaihe itsessään muodostaa ikään kuin oman hankkeen, jossa pyritään saamaan aikaan hankesuunnitelma. Jo hankesuunnitteluprosessin alkuvaiheessa on päätettävä, lähdetäänkö suunnittelemaan esiselvitystä, kehittämishanketta vai yrityksen sisäistä, varsinaista yrityshanketta (esimerkiksi tuotekehitys- tai investointihanketta). Toisaalta esiselvitys voi johtaa jatkossa kehittämis- tai yrityshankkeeseen, tai se antaa perustelut keskeyttää koko idean kehittäminen sillä hetkellä. Esiselvitykseen on syytä lähteä, jos kehittämishankkeen ongelma tai -haaste on niin vaikea, että kohtuullisella työmäärällä ei saada suunnitelluksi varsinaista kehittämishanketta. Suoraan yrityshankkeeseen on syytä ryhtyä silloin, kun ongelma on hyvin ”kesytetty” ja lisäksi hankkeesta on odotettavissa sellaisia tuotoksia (tuotteita), joilla on suoraa liiketaloudellista merkitystä (kuva 53).

Käytännössä ”hankejatkumot” ovat usein välimuotoja, joissa pyritään yhdistelemään hankkeen elinkaaren aikana erilaisia hanketyyppejä. Hankkeen kehittyminen ohjelman aikana voi esimerkiksi edetä siten, että se alkaa esiselvitystyyppisenä, jatkuu yleisenä kehittämishankkeena ja päättyy yrityksiä lähellä olevana kehittämishankkeena tai varsinaisena yrityshankkeena. Toisaalta hanke voi myös integroida, esimerkiksi jollakin klusterilla, eri toimialoja yhteen ja olla siten toimialojen välinen ja/tai alueellinen (esim. ylimaakunnalliset hankkeet ALMA-ohjelmassa). Tätä arviointitiimissä (ks. Keränen *et al.* 2004) kehittämäämme mallirakennelmaa (luetaan vasemmalta oikealle ja ylhäältä alas), jota olen edelleen kehittänyt, voidaan kutsua hanketoiminnan poluksi, jonka hahmottaminen on osoittautunut käytännön hanketoiminnassa puutteelliseksi osaavissakin hanketaloissa. On huomattava, että ohjelmien hankemassasta suurin osa on yrityshankkeita, jotka ovat pääasiassa yritysten erilaisia ”investointihankkeita”. Näitä ei aina edes mielletä kehittämishankkeiksi, vaikka ne muodostavat keskeisen osan ohjelmien hankemassasta – ja erityisesti ”kovan” tuloksen syntymisestä.



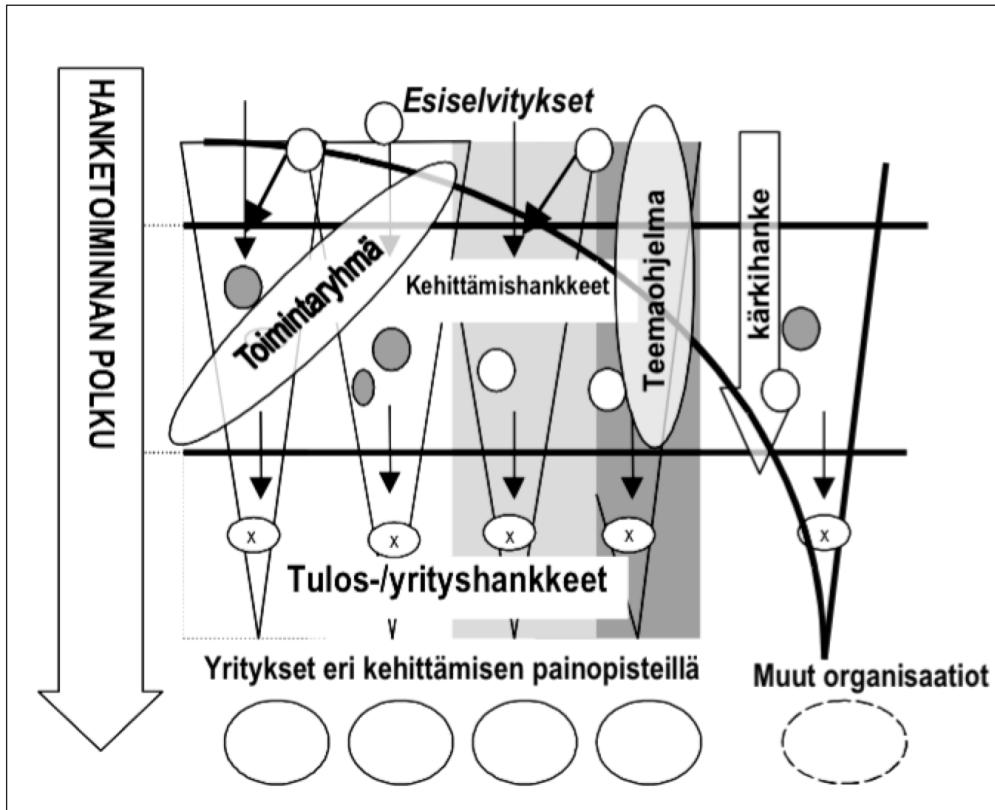
Kuva 53. Hanketoiminnan polku ideasta hanketoimintaan ja hanketoiminnan ketjun eteneminen (vrt. Keränen 2001a: 128; Malinen *et al.* 2002: 113).

Hankkeita voidaan tyypitellä lukuisilla eri tavoilla, esimerkiksi sisällön tai toimialan mukaan, mutta edellä esitetty tyypittely toimii hyvin hankesuunnittelun yleisessä mallintamisessa. Oleellista on hahmottaa, minkä tyyppiseen ongelmaan ”kesyttämiseen” ja tavoitteiden asettamiseen käytettävissä olevilla resursseilla suunnitteluprosessissa kytetään, kun pidetään kriteerinä hankkeen hyväksymistä rahoitettavaksi. ALMA:n arviointi osoitti, että erilaiset välineet (esim. työohjelmat ja teemaohjelmat sekä toimintaryhmät) ovat osoittautuneet tehokkaiksi hankepolulle pääsemisessä (suunnittelun apuna). Myös vahva osaava taustaorganisaatio tukee hankepolun hallintaa (esim. Oulun kaupungin rooli hanketoimijana). Lopulta kuitenkin hankesuunnittelijan strateginen kyvykkyys ja näkemys sekä riittävä tieto olemassa olevasta ”hankekirjosta” (kohderyhmälle alueella) mahdollistavat osuvan hanketyypin valinnan.

Alueellisen hanketoiminnan terävöittämiseen tarvitaan kehityshankkeiden suunnitteluosaamista sekä strategista ohjausta. Hanketoimintaa tulisi tukea siten, että kehittämisen painopisteet terävöityvät hankepolun edistyessä esiselvityksistä kehittämishankkeiden kautta tuloshankkeisiin mentäessä. Lisäksi tulisi huolehtia yhteistyöstä alueohjelman eri painopisteiden (sektoreiden) välillä. Tämä haaste kohdistuu erityisesti klusteri- ja toimialapohjaisiin kehittämissuunnitelmiin.

Empirian mukaan tarvitaan monipuolista ja hallittua hanketoimintaa, mutta sattumanvarainen ja hajanainen ”antaa kaikkien kukkien kukkia” -malli ei tuota parasta tulosta, jos halutaan laadukasta, alueellisesti vaikuttavaa ja kestävästä kehittämistoimintaa (kuva 54, vrt. Keränen *et al.* 2000b; Keränen *et al.* 2004). Vastuu ohjelman strategianmukaisesta toteu-





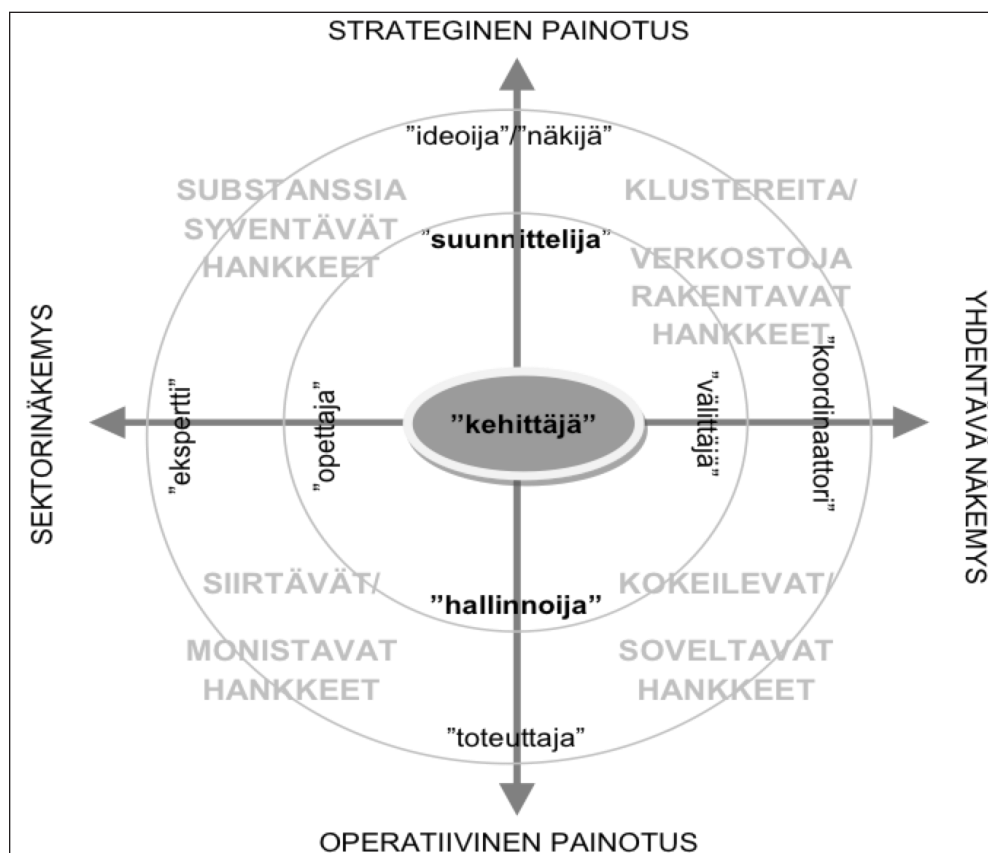
Kuva 54. Hanketoiminnan polut kohti vaikuttavimpia yrityshankkeita: esiselvitykset → kehittämishankkeet → yrityshankkeet (vrt. Keränen 2001a: 162).

tuksesta, sen koordinoinnista ja seurannasta on oltava alueella; mahdollisimman lähellä toteuttajia, kohderyhmiä ja hyödynsääjiä. Käytännössä painopisteittäin tai klustereittain toimiva kehittämismalli on vastaus operatiivisella tasolla tähän vastuunottamiseen siten, että

- hankesuunnitteluun saadaan teknistä ja sisällöllistä laatua (ongelma-, kohderyhmä-, toimiala- ja aluelähtöisyyttä voidaan parantaa hyvällä suunnittelulla)
- saadaan aikaan luontevia hankekokonaisuuksia ja aitoja, yrityksiä lähellä olevia sekä horisontaalisia että vertikaalisia verkostoja (teemaryhmät ja työohjelmat sekä toimintaryhmät ovat osoittaneet tässä työssä tarpeellisuutensa)
- uusia innovatiivisia hankkeita (myös riskihankkeita) kehitetään intensiivisesti myös vastaisuudessa (riskien minimoinnista ja byrokratian aiheuttamasta hankesymsymyksestä on vahvoja viitteitä)
- hankkeiden toteutusta ja tuloksellisuutta voidaan riittävän tehokkaasti ja asian-  
tuntevasti seurata (arviointiosaamista tarvitaan)

- seurannan ja toteutuskokemuksen kokoamisen tuloksena saadaan aikaan myös laadullisesti merkittäviä oppimisprosesseja ja jopa uusia, alueellisia osaamiskeskittymiä (osaamisverkostoja) toimiala-, seutukunta- ja aluetasolla.

Erityisesti kehittäjän rooli korostui empiriassa hanketasolla. Tästä lähtökohdasta hanketyyppejä ja kehittäjän rooleja voidaan jäsentää myös niin, että suunnittelijan strategisuuteen liittyvät roolit tulevat paremmin esille. Hanketyypit voidaan jakaa nelikentällä, jossa strategisuus ja operatiivisuus virittävät toisen ulottuvuuden sekä sektorinäkemys ja yhdentävä näkemys toisen (kuva 55). Näin virittyy neljä hanketyyppeä ja kahdeksan kehittäjätyyppiä samaan koordinaatistoon. Jos edellistä hanketoiminnan polku -mallia pidetään ongelmakeskeisenä (ehkä myös hieman teknisenä), tätä voidaan pitää kehittäjäkeskeisenä ja prosessikeskeisenä. Tätä kehittämääni mallia voidaan hyödyntää esimerkiksi suunnittelu- ja hanketiimejä rakennettaessa sekä prosessien hallintaa parannettaessa. Empiria tukee erilaisten roolien profiloimista hankesyklin eri vaiheissa. **Kehittäjän** roolikartassa



Kuva 55. Hanketyypit ja kehittäjien roolit suunnittelupainotuksen ja suunnittelunäkemyksen ulottuvuuksilla.

**suunnittelijan** ja myös ideoijan, varsinaisen strategin, leadership-tyyppinen rooli korostuu hankesuunnitteluvaiheessa, **hallinnoijan** (organisaattorin) rooli korostuu taas management-tyyppisesti hankkeen toteutuksessa. Koordinaattorin rooli korostuu yhdentävässä suunnittelussa ja ekspertin rooli syvennettäessä substanssia.

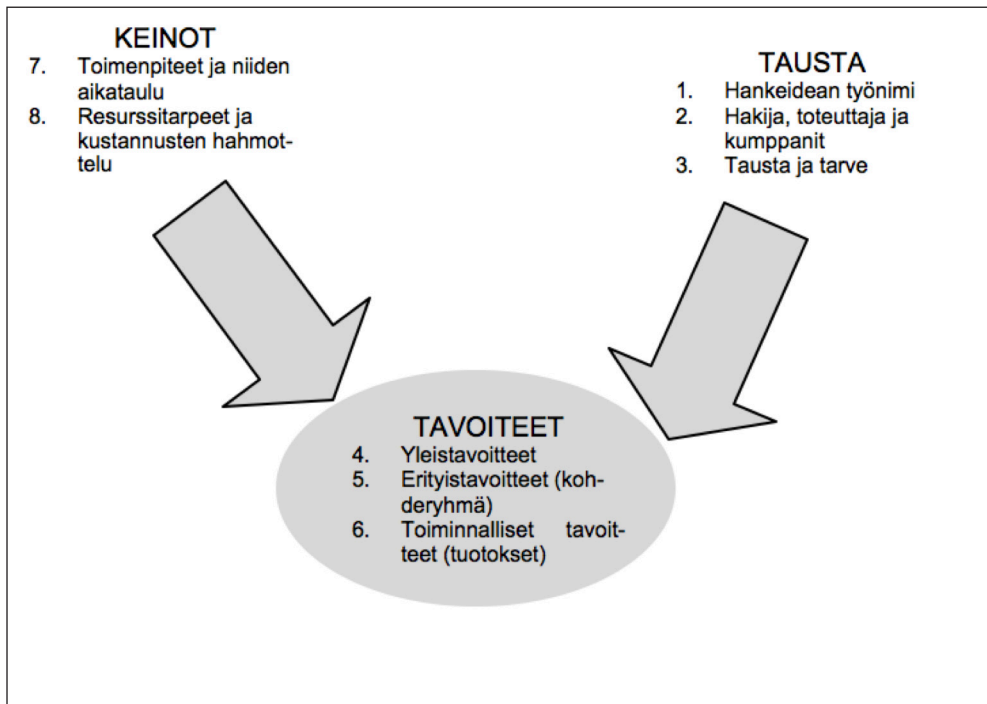
## Suunnitteluprosessin ja hankesuunnitelman rakenne

Osallisten yhteissuunnittelulla varmistetaan, että eri sidosryhmien (erityisesti kohderyhmien) käsitykset tulevat kattavasti huomioonotetuiksi ja että suunnittelu perustuu todellisiin tarpeisiin. Laaja, joskus myös raskas, yhteissuunnittelu voi toimia myös kommunikatiivisena oppimisprosessina, jossa haetaan konsensusta ja sitoudutaan hankkeeseen sekä ymmärtään kehittämistehtävä samalla tavalla. Myös tärkeimmät suunnitteluvaiheet voidaan tehdä yhdessä siten, että luovat ja kriittiset ryhmätöyövaiheet pidetään tietoisesti selvästi erillään toisistaan. Yhteisissä suunnittelupalaverissa voidaan laatia ainakin sidosryhmäanalyysit, ongelma-analyysit, päätavoitteet ja toteutusstrategiat.

Prosessin onnistumiselle on tärkeä, että jokin suunnittelijataho ottaa vastuun suunnittelun organisoinnista ja suunnitteluprosessin etenemisestä. Tässä yhteydessä on oleellista muodostaa yhteistä kuvaa tulevasta hankkeesta. Hankesuunnitteluprosessi on siis suunnitteluverkoston dialoginen prosessi, jossa kehittämisidea pyritään kuvaamaan ja käsitteellistämään sillä tavalla, että kaikilla osallisilla on sama kuva – vaikkakin eri näkökulmista – konstruoitavana ja arvioitavana. Tämä vaatii suunnittelijalta/kehittäjältä kykyä vuorovaikutuksen ja kommunikaation hallintaan sekä havainnolliseen dokumentointiin, joka puolestaan auttaa oivaltamaan evolutionaarisia herkkyyiskohtia strategiaa konstruoidessa ja helpottaa itsearviointia.

Hankkeen esisuunnitelman sisältörakenne voidaan jäsentää ja muotoilla suunnitelman ydinkohdat sisältävään luonnokseen, joka on syntynyt vaiheittain tarkentuvan prosessin tuloksena (kuva 56). Luonnoksessa on hyödynnetty strategisen suunnittelun ideaa ja sovellettua loogista viitekehystä (ks. luku 5.2). Oleellista esisuunnitelmalle on sen käyttökelpoisuus hankkeidean työstämisessä ja dialogin suuntaamisessa oleellisiin asioihin, siis varsinaiseen strategiatyöhön. Esisuunnittelupohjaan kootut tiedot voivat toimia myös idean kuvauksena ja varsinaisen suunnitelman tiivistelmänä.

Suunnitteluprosessi on tehokas, jos sen jokaisessa päävaiheessa kyetään luovaan ideointiin ja arvioivaan analysointiin sekä tuottamaan johdonmukaisesti sisältöjä varsinaiseen suunnitelmaan. Seuraavassa kuvassa (kuva 57) on vedetty yhteen hankestrategian rakentamisen vaiheet, hankesuunnitteluprosessin vaiheet ja prosessin tuottamat sisällöt suunnitelman rakenteeseen. Malliin on sisällytetty myös tavoitelogiikka, sovellettu looginen viitekehys, jota kehiteltiin hanketasolle sopivaksi edellisessä luvussa (5.2).

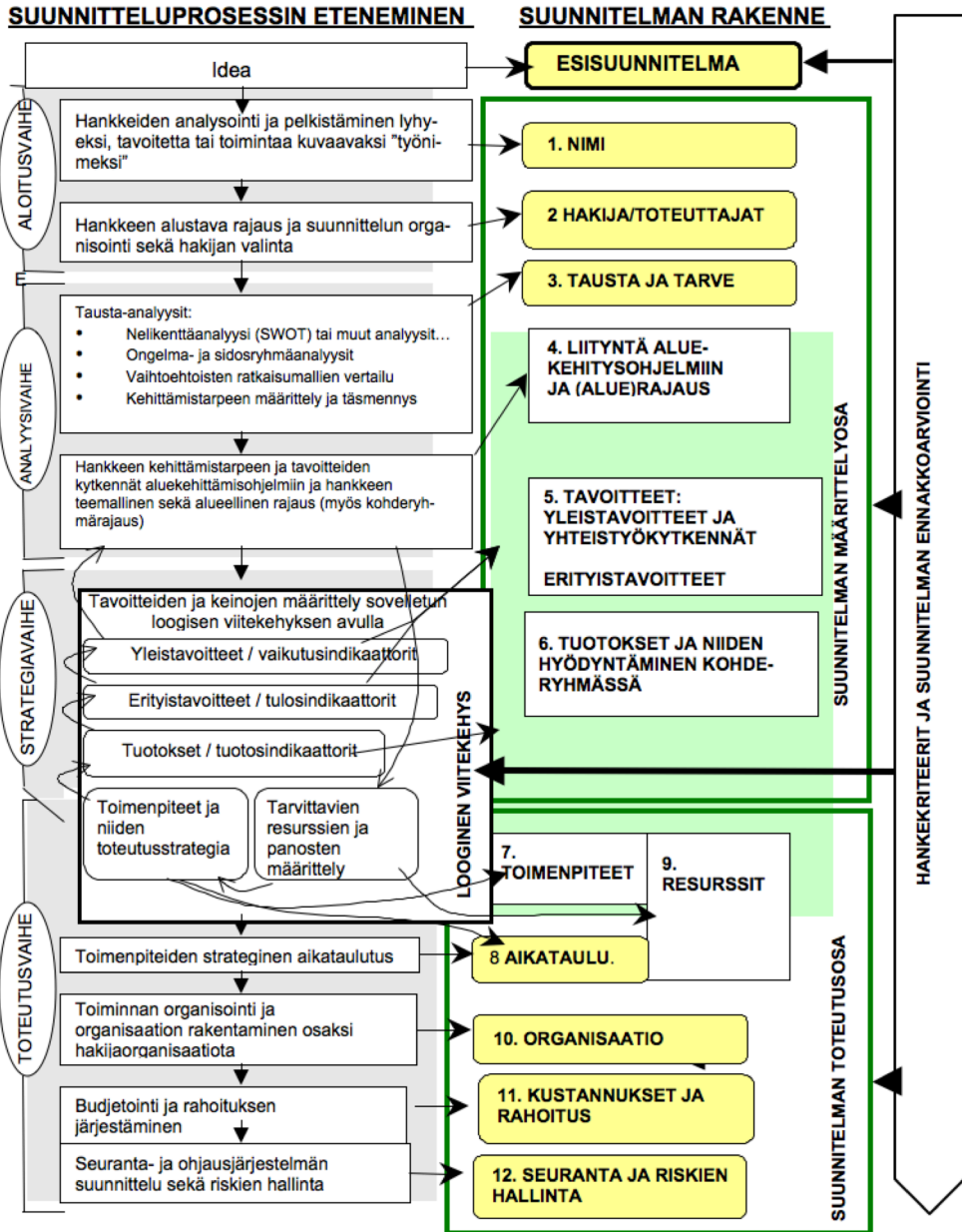


Kuva 56. Suunnittelupohja esisuunnitelman tekoa varten (vrt. Keränen 2001a: 129).

## 5.4 Hankearviointimalli

Arvioinnin teoreettista näkökulmaa hankesuunnittelukäytännön kannalta käsittelin jo aiemmin (luku 3), mutta nyt lähestyn asiaa suunnittelua tukevan mallintamisen näkökulmasta empiriaan nojautuen. Hankkeen suunnittelun yhteydessä on hyvä tietää ja hallita arvioinnista ainakin näkökulma ja perusmenetelmät, jotta hankesuunnittelun kokonaisidea ja hankesuunnittelumalli täydentyisivät. Tämän takia suunnitteluun integroitu pelkistetty arvioinnin viitekehys on tarpeellinen taustamalli ja suunnittelutyökalu. Konstruoin tässä luvussa siis arviointimallin 3. luvun arviointiteoriaan ja 4. luvun arviointiempiriaan sekä -kokemukseen perustuen siten, että se palvelee

- arvioinnin idean, rakenteen ja aseman ymmärtämistä hankkeen suunnittelu- ja toteutusvaiheissa
- arviointiaselman ja arviointisuunnitelman rakentamista
- arvioinnin käytännön toteutusta.



Kuva 57. Strategisen suunnitteluprosessin eteneminen ja sen tuottama suunnitelman sisältö rakenne sekä arvioinnin kohdistaminen esisuunnitelmaan, suunnitelman määrittely- ja toteutusosaan sekä loogiseen viitekehykseen (vrt. Keränen 2001a: 130).

## Arviointiprosessin vaiheet ja rakenne

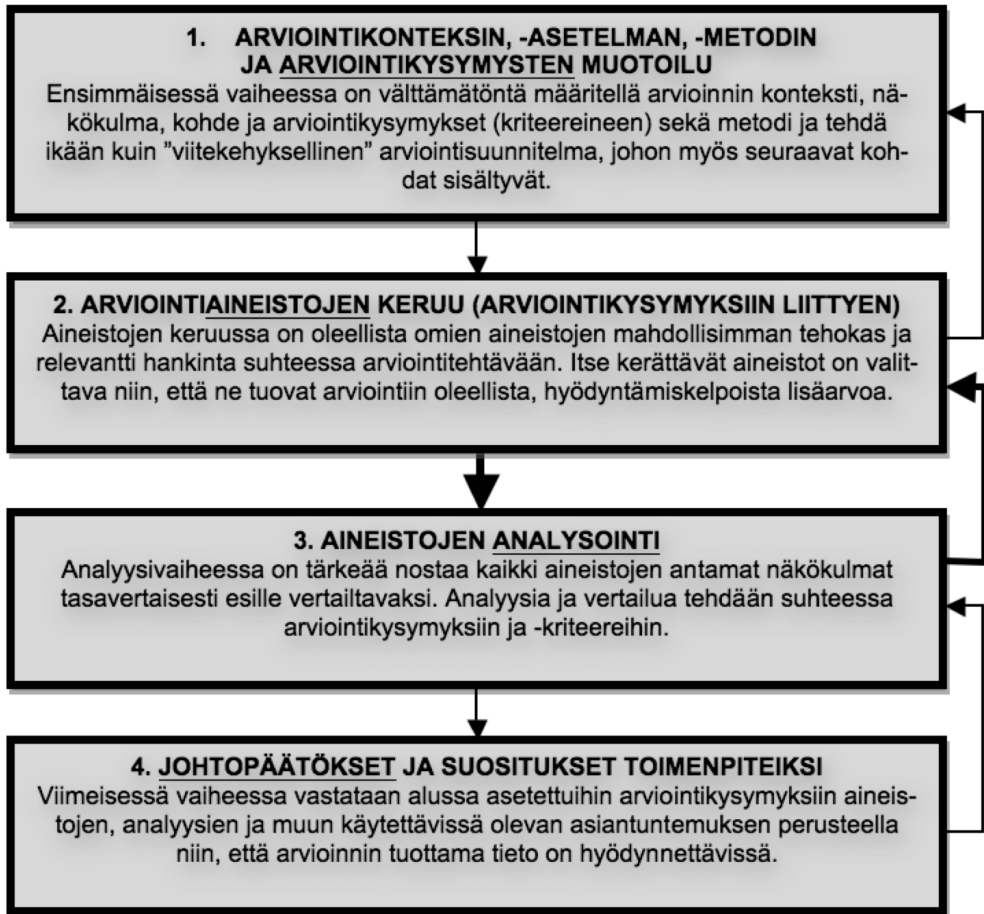
Arviointimalli sisältää arvioinnin tarpeen ja arviointikohteen osoittamisen (joka yleensä määritellään arvioinnin tarjouspyynnössä), arvioinnin suunnittelun (arviointisuunnitelma, jolla vastataan arviointitarpeeseen/tarjouspyyntöön), arviointiprosessin hallinnan ja arvioinnin käytännön toteuttamisen sekä erityisesti tulosten hyödyntämisen (vrt. Patton 1997). Arviointiprosessi (ja arviointisuunnitelman laadinta) voidaan rakentaa seuraavista neljästä perättäisistä vaiheista (kuva 58; ks. myös liite 4: **Itsearviointimalli**<sup>48</sup>): 1) arviointikontekstin analysointi ja arviointiaselman sekä -kysymysten laadinta, 2) aineistojen hankinta 3) aineistojen analysointi ja 4) johtopäätösten tekeminen. Prosessi on syklinen siten, että edellistä vaihetta voidaan aina palata tarkentamaan kunkin vaiheen työstämisen jälkeen. Keskeistä on kuitenkin dialogisuus hankearvioinnin toteutuksessa, erityisesti tiedonkeruu- ja analysivaiheiden välissä, jolloin eri arvioinnista hyötyviä osapuolia voidaan palvella jo arviointiprosessin aikana. Tiedonkeruukontakteissa voi arvioija siis myös välittää tietoa, käsitteellistää, kehittää ja konsultoida ja näin tukea erilaisia oppimisprosesseja ja ratkoa mahdollisia konflikteja (vrt. ALMA-ohjelman arviointitapaus ja toimintatutkimus).

Arvioinnin suunnittelussa on mielekästä edetä siten, että suunnitelma laaditaan sellaiseksi, että sitä voidaan joustavasti muuttaa arvioinnin edetessä tarkentuvalla työohjelmalla. Kevyttä itsearviointia varten ei tarvita välttämättä edes suunnitelmaa, vaan pelkkä kysymysasetelma riittää, mikäli prosessi voidaan viedä sen avulla systemaattisesti läpi. Arviointisuunnitelman tai arvioinnin viitekehyksen tehtävänä on siis tuoda systemaattisuutta ja fokus kriittisten asioiden tarkasteluun. Viitekehyksenä voidaan käyttää esimerkiksi loogista viitekehystä (ks. luku 3, 3.1 ja 5.2). Itse tehdyssä ennakoarvioinnissa riittää usein myös pelkkä tarkistus- tai kriteerilista, jonka läpi ikään kuin hankesuunnitelma kriittisesti luetaan. Tässäkin tapauksessa on kuitenkin hyvä tietää arviointiprosessin vaiheistus ja peruslogiikka (ks. Keränen 2003).

## Arviointisykli

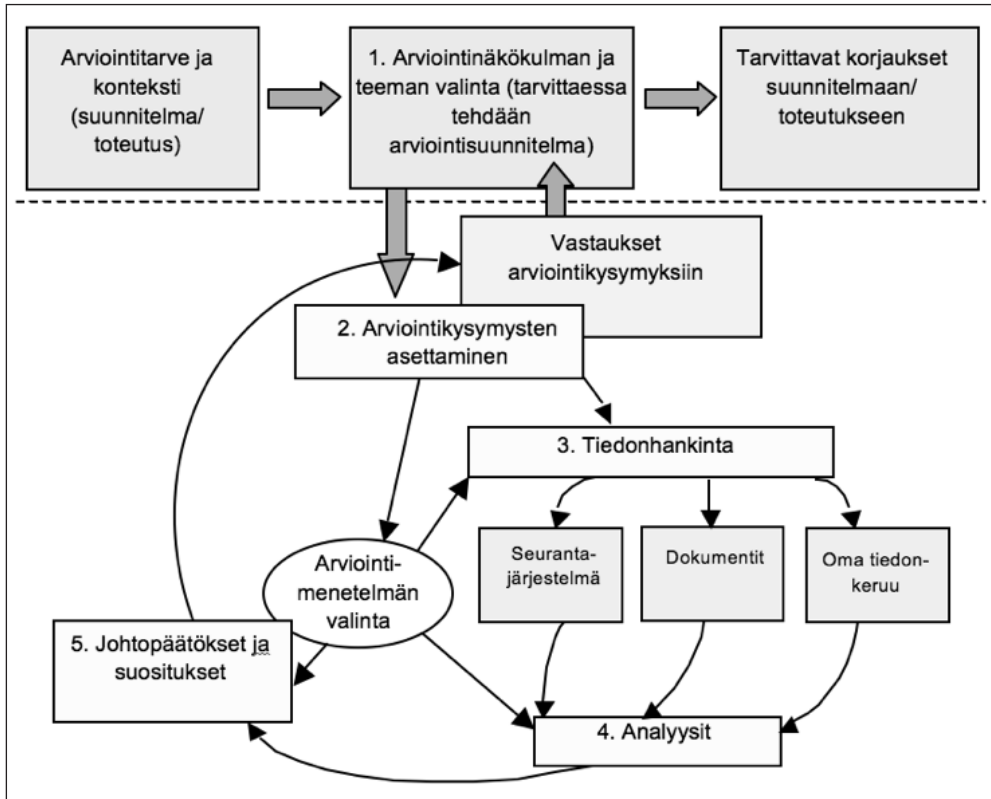
Arvioinnin väliintulo suunnitteluprosessissa ja hankkeen toteutuksessa voidaan pelkistää siten, että se on ikään kuin sykli uuden tietotarpeen ja suunnitelmaan tehtävien korjausten välissä. Arviointisykli voidaan ”pyöräyttää” hyvinkin nopeasti, mikäli arviointikysymys ja sen ratkaisemiseen käytettävä menetelmä ja osaaminen sen sallivat (kuva 59). Arvioinnin suunnittelu ja toteutus osana hankkeen suunnitteluprosessia (tai toteutusta) vaatii siis myös strategista suunnitteluotetta. Käytännössä arviointiasetelmaa muotoiltaessa ennakoidaan arvioinnin tuottama kokonaishyöty suhteessa asetettuihin suunnittelutavoitteisiin (mikäli on kysymys suunnitteluvaiheesta) tai toteutukseen (toteutusvaiheen arviointi). Edellä esitetty prosessi voi edetä vaiheittain seuraavasti:

<sup>48</sup> Liitteenä on vaiheistettu itsearviointimalli seikkaperäisine soveltamisohjeineen, jota olen kehittänyt erityisesti toimintaryhmien itsearvioinnin tarpeisiin (ks. Keränen 2003).



Kuva 58. Arviointiprosessin eteneminen vaiheittain (samat vaiheet käydään läpi myös arviointisuunnitelmaa rakennettaessa, ks. yksityiskohtainen työskentelyohje liitteenä 3).

1. Aluksi (hankkeessa) hankesuunnitteluprosessissa tai hankesuunnitelmassa (tai hankkeen toteutuksessa) havaitaan jonkin asian arviointitarve, esimerkiksi jokin "ilkeä ongelma", tehdään päätös arvioinnista ja valitaan arviointitavaksi joko itse tehty arviointi (itsearviointi) tai ulkopuolinen arviointi.
2. Seuraavaksi laaditaan ja täsmennetään arviointikysymykset sekä laaditaan riittävän seikkaperäinen suunnitelma niiden ratkaisemiseksi. Arviointisuunnitelman rakentamisessa voidaan käyttää hyväksi edellä esitetyn arviointiprosessin vaiheita siten, että arviointisuunnitelma sisältää vähintään seuraavat osat: tausta ja tavoite sekä arviointikysymykset; viitekehys ja menetelmät; toteutusstrategia (tiedonkeruu, analyysi, johtopäätökset ja suositukset) toimenpiteiden tekemiseksi ja ajoittamiseksi; sekä organisointi ja resursointi.



Kuva 59. Hankkeen arviointinäkökulman ja teeman valinta sekä arviointiprosessin läpivienti osana hanketta (vrt. Robson 2001).

3. Seuraavaksi kerätään tieto, joka tarvitaan arvoituksen ratkaisemiseksi. Tässä vaiheessa on mahdollisuus käydä dialogia eri osallisten kanssa, mikä antaa mahdollisuuden oppimiselle ja asioiden syvällisemmälle ymmärtämiselle. (ALMA:n arvioinnissa saatiin tästä hyviä kokemuksia maakunnissa käydyn fokusryhmäkierroksen aikana, jolloin arvioitsijat esittivät keskustelun pohjaksi alustavia tuloksia, ikään kun hypoteeseina, arvioinnin aineistojen perusteella.)
4. Lopulta analysoidaan aineistot ja kerätään tarvittaessa uutta aineistoa. Kokemusteni mukaan tämä uusi tiedonkeruukierros (vrt. edellinen kohta) tarjoaa oivallisen mahdollisuuden palautteeseen ja tuloksia arvioivaan sekä jäsentävään dialogiin eri osallisten kanssa ennen varsinaisten johtopäätösten esittämistä. Jo pelkästään tämä prosessi voi olla oppimistapahtuma.
5. Viimeisessä vaiheessa tehdään tarvittavat johtopäätökset: siis vastataan arviointikysymyksiin. Tämän perusteella muutetaan toimintaa siltä osin, kuin se on havaittu tai tulkitaan tarpeelliseksi. Tämä viimeinen vaihe on arvioinnin tilaajan tehtävä. Itsearvioinnissa arvioija on luonnollisesti myös mukana tässä vaiheessa.



(Empirian perusteella ja kokemukseeni nojaten voisin väittää, että itsearvioinnin tai omaehtoisesti tuotetun arvioinnin tuloksia hyödynnetään tehokkaammin kuin virallisten, lakisääteisten, jotka tehdään enemmän tai vähemmän tyydyttämään keskushallinnon ja EU-byrokratian tarpeita.)

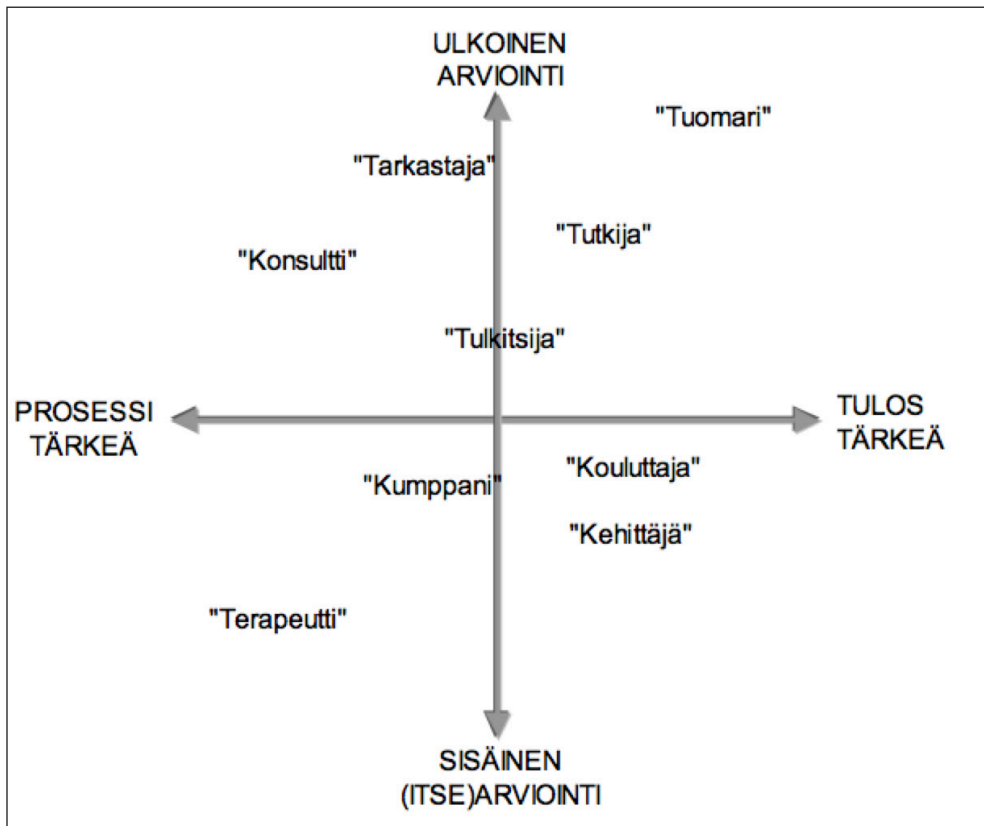
## Arvioitsijan roolit ja ennakoarvioinnin haasteet

Arvioinnissa päädytään tahtoen tai tahtomatta erilaisiin rooleihin, riippuen arvioinnin luonteesta ja kohteesta. Kokemukseni perusteella näistä tyypillisimpiä ulkoisessa arvioinnissa ovat tuomarin (ratkaisee ristiriitoja), konsultin (antaa teknisiä suosituksia) ja tulkitsijan (käsitteellistää vaikeasti hahmottuvia asioita) roolit. Sisäisessä arvioinnissa korostuvat terapeutin tai kumppanin (auttaa konfliktien käsittelyssä ja käsitteellistämässä sekä tukee ratkaisujen tekemisessä) ja konsultin roolit. Arviointikentältä, joka on viritetty arvioitsijan aseman ja arviointikohteen mukaan, voidaan löytää esimerkiksi seuraavan kuvan (60) mukaisia rooleja, joista on hyvä olla tietoinen, suunnittelu- tai arviointipositioista riippumatta. On huomattava, että arviointi on aina interventio, joka myös itse vaikuttaa toimintaan (esim. Silander & Välimaa 1999).

Ennakoarvioinnin päätavoitteena voidaan pitää sitä, että hankkeen suunnittelija- ja hakijataho pohtii hankkeen tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja merkitystä mahdollisimman laajasti ja esittää näistä perustellut argumenttinsa jo hankesuunnitteluvaiheessa ja hankesuunnitelmassa. Tässä työssä helpottavat mahdollisimman täsmälliset ja seikkaperäiset arviointikriteerit (joiden tärkeyteen kiinnitettiin empiriaosassa huomiota). Riippumatta hanketyypistä kaikissa tapauksissa voidaan arviointinäkökulmasta kysyä seuraavat yhteiset peruskysymykset:

1. Miten relevantteja eri tavoitteet ja tuotosprosessit ovat?
2. Miten hankkeen pääasialliset tuotokset, tulokset ja vaikutukset ilmenevät sekä miten nämä ovat mitattavissa/havaittavissa?
3. Millaisia ovat hankkeen aikaansaamat (tuloksesta johtuvat) mahdolliset vaikutusketjut alueen taloudelle tai muulle rakenteelle pitkällä aikajänteellä?

Nämä kysymykset muodostavat samalla perustan myös niille sisältökysymyksille, joihin hankkeiden ennakoarviointiin osallistuvien tahojen tulisi saada vastaus. Näiden kriteerien on määrä täsmentää edellä mainittujen avointen yleiskysymysten tuottamaa informaatiota. Eri hanketyypeille muodostettavat vaikuttavuuden etukäteisarvioinnin kriteerit vaihtelevat luonnollisesti hanketyypeittäin. Esiselvityshankkeisiin liittyvät kriteerit voisivat olla esim. tutkimuksellisuus ja ongelman käsitteellistäminen sekä uuden tiedon tuottaminen; kehittämishankkeisiin voisi liittyä substanssin ymmärrys, yhteistyö, ydinprosessien tunnistus, oppiminen, alueellinen merkitys, jatkuvuus ja kestävyys; yritys-hankkeisiin esimerkiksi kannattavuus ja tehokkuus (vrt. hanketoiminnan polku). Sisältökysymyksiä voidaan lähestyä



Kuva 60. Arviointiroolit arvioinnin pääsuuntausten ja arvioijan position mukaan viritetyssä nelikentässä (vt. Albaek 1996, cit. Lindqvist 1999: 109).

myös strategisten painotusten näkökulmasta: pyritäänkö *Siniselle merelle*, organisaation/verkoston *sisäiseen oppimiseen, tehokkuuteen vai toimialan kärkeen* (ks. luku 2.3, kuva 10).

Käytännössä hankkeen ennakoarvioinnin avulla pitäisi voida muodostaa hankkeen erilaisia vaikutustyyppettä kuvaava profiili, jonka jälkeen hankkeen hakijan tulisi asettaa esitetyt arviointikriteerit järjestykseen siten, että järjestys kuvaa hankkeen konkreettisten vaikutusten tärkeysjärjestyttä. Käytännössä olisi siis kyettävä ilmaisemaan erilaiset vaikutukset, niiden syntyminen ja kestävyys. Näin hanketta on mahdollisuus tarvittaessa myös profiloida aluekehittämishankkeena, korostamalla arviointikriteereillä hankkeen *vaikutusten alueellista luonnetta*.

Aluekehityksen arvioinnin tiedonintressi on vakiintunut suhteellisen tekniseksi, minkä myös ohjelman seurannan indikaattorijärjestelmä osoittaa. Hankkeen "arvottaminen" tehdään lopulta aina sen tehokkuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista, vaikka myös prosesseilla on oppimisen kannalta merkityttä, varsinkin formatiivisesti viri-

tetyissä väliarvioinneissa. Arvioinnin rooli hankesuunnittelua ohjaavana välineenä toimii kuitenkin ainakin kahdella tasolla:

1. arvioinnin peruseriaatteiden tuntemus auttaa jo suunnitteluvaiheessa ottamaan huomioon tulosten ja vaikutusten syntymekanismit (toimii ikään kuin suunnittelijan välineenä, strategisena kompetenssina, toiminnan teorian näkökulmasta)
2. ohjelmista ja hankkeista arvioinnin kautta saatava palaute ja oppiminen auttavat välittömästi tavoitteiden saavuttamisessa ja välillisesti, myöhemmin, uusien hankkeiden sisällön ja toimintamallin suuntaamisessa.

Uutta tässä arviointimallissa on sen prosessinomaisuus ja käytännöllisyys, erityisesti hankesuunnittelun ja hankesyklin hallinnan näkökulmasta. Arviointinäkökulma (prosessi) on koottu yhteenvetomaisena kokonaisuutena seuraavaan yleispätevään, realistisen arvioinnin pohjalta konstruoituun käsittekarttaan (kuva 61).



Kuva 61. Viitekehys arviointistrategian ja -aseman rakentamiselle käsittekarttana (vrt. Robson 2001: 123).

Tältä käsite- ja mallipohjalta, joka perustuu hanke- ja arviointikokemukseen (ks. luku 4), lähdetään rakentamaan vaiheittaista hankesuunnitteluprosessia, johon sisältyy myös vahva arviointinäkökulma. Seuraavassa luvussa siis yhdistän suunnittelun ja arvioinnin teoriaa hankesuunnittelun tasolla.

## 5.5 Arviointia hyödyntävä hankesuunnitteluprosessi

Aluekehityshankkeen rakenteeksi on esitetty lukuisia erilaisia malleja. Tässä esittämäni yleinen malli on synteesi noin 15 vuoden aikana kertyneestä kokemuksestani hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa sekä arvioinnissa. Erityisesti tässä luvussa olen yhdistänyt toimintatutkijan kokemustani tämän tutkimuksen empiriaan (luku 4). Lisäksi konkretisoin tämän luvun alkuosassa tarkennettuja ja konstruoituja evolutionaarisen strategisen suunnittelun taustamalleja sekä erityisesti arviointinäkökulmaa. Tässä hankesuunnitelmamallissa korostuu erityisesti hankkeen **määrittelyosa**, jossa määritellään hankkeen tausta ja tarve sekä niistä johdettu tavoitteisto, keskeiset tuotokset ja kohderyhmät sekä strategiset perusvalinnat. Lisäksi mallissa on mukana hankkeen **toteutusosa**, jossa kuvataan hankkeen tekninen toteutusstrategia (ks. liite 5). Toteutusstrategia sisältää kaikki ne keinot, jotka tarvitaan määriteltyihin tavoitteisiin pääsemiseksi (vrt. Keränen 2001a: 131–137). Etukäteisarviointi etenee suunnitteluprosessiin integroituna prosessina, **arviointikysymysten** kautta. Suunnitelma voidaan rakentaa loogisesti askel askeleelta siten, että kunkin askeleen jälkeen tarkistetaan tuotos ja sen arviointitarve, -näkökulma ja/tai -kriteeri.

### Suunnittelu- ja arviointiaskeleet

Tavoitteellisuutta korostava hankesuunnitteluprosessi voidaan viedä läpi loogisesti, ”tietoisuusstrategisen” prosessimallin mukaan, hankesuunnitelman sisällöllisessä järjestyksessä (ks. kuva 57). On kuitenkin huomattava, että prosessi on syklinen. Eri vaiheita palataan tarkentamaan aina tarpeen vaatiessa ja koko prosessi käydään läpi niin monta kertaa kuin arvioidaan tarpeelliseksi. Eritasoisiin tavoitteisiin nojautuva hankesuunnitteluprosessi voidaan kiteyttää kahdeksaan suunnittelu- ja arviointivaiheeseen (arviointivaiheisiin voidaan todellisessa suunnittelutapauksessa kytkeä myös sisällöllisiä arviointikriteereitä). Seuraavaan taulukkoon (12) olen tiivistänyt suunnitteluprosessin loogisesti eteneviksi suunnitteluaskeliksi, joista siis jokainen askel sisältää kehittämisarviointia. Mallin ideana on kytkeä pluralistinen arviointi (evolutionaarisia herkkyyiskohtia etsien) suunnitteluprosessin kaikkiin vaiheisiin suunnittelun tuotosprosessien kautta – siis tarkastelemalla arvioiden suunnitteluprosessin tuotoksia. (Tätä taulukkoa tarkennan seikkaperäisesti jatkossa ”op-pikirjamaisella” *hankesuunnitelman rakentamisen vaihemallilla*, joka on liitteenä 5.)

Liitteellä 5 esitetyn Hankesuunnitelman rakentamisen vaihemallin ideana on siis kytkeä hankesuunnitteluprosessi, hankkeen rakenne ja itsearviointi rinnakkain ristiin – suunnit-

Taulukko 12. Tavoitteellinen hankesuunnittelu ja sen ennakoarviointimalli, jonka tavoitteena on, että arviointiohjaus toimii hankesuunnittelun laatua tukevana strategisena ohjausinstrumenttina ja lisää hankestrategian koherenssia.

<b>Tavoitekeskeisen sovelletun loogisen viitekehyksen mukainen hankesuunnitteluprosessi</b>	<b>Ennakoarvioinnin keskeisiä kysymyksiä eri suunnitteluvaiheissa</b>
1. Hankesuunnittelu aloitetaan ideasta, joka on hahmotelma jonkin haasteen tai ongelman ratkaisuksi.	1. Ratkaiseeko idea jonkun kohderyhmän todellisen ja ohjelmaan liittyvän haasteen tai ongelman?
2. Ideaa tarkennetaan kehittämisiongelman tunnistamisella ja määrittelyllä (ongelman kesyttämisellä).	2. Onko kehittämisiongelma rajattu ja määritelly riittävän seikkaperäisesti ja onko ongelma ”ilkeä”?
3. Sidosryhmä- ja ongelma-analyysillä selvitetään kaikki osalliset ja kehittämisiongelman perimmäiset syyt, jotka ovat edellytyksenä ongelman ratkaisemiselle.	3. Onko hankkeen toimintaympäristö kartoitettu riittävän tarkasti ja onko eri osapuolten intressit ongelman suhteen otettu huomioon? Miten heterogeeninen ja/tai ristiriitainen osallisten verkosto on?
4. Tavoitteet asetetaan loogisesti suhteessa kehittämisiongelman ratkaisemiseen ja kehittämistarpeen tyydyttämiseen. Tavoitteet tulee asettaa erikseen aluetta, kohderyhmää ja hankkeen sisäistä toiminnallisuutta ajatellen. Tavoitteet tulee määritellä niin, että ne myös ohjaavat hankkeen toteutusta. (Tavoitteita ja potentiaalista tulevaisuutta voidaan myös luodata tulevaisuuden tutkimuksen menetelmillä.)	4. Ovatko eri tasojen (alue, kohderyhmä, hanke) tavoitteet tunnistettavissa ja mitattavissa; ja miten ne ohjaavat hankkeen toteutusta? Onko aluekehittämisen visio tunnistettavissa?
5. Strategia-analyysillä selvitetään vaihtoehtoiset, luovat tavat (keinot) kehittämistarpeen ratkaisemiseksi.	5. Millaisia erilaisia mahdollisuuksia (polkuja) on päästä tavoitteisiin? Onko hankkeelle tarpeellista luoda myös missio?
6. Strategiavalinnalla perustellaan toimenpiteiden kokonaisuus (keinovalikoima, ydinprosessit ja toimintajärjestelmä) sekä kiinnitetään hanke yhteistyöhön muiden samaa yleistavoitetta (missio/visio) toteutettavien hankkeiden kanssa.	6. Ovatko toimenpiteet strategisesti oikein valittuja ja suunnattuja sekä säädösten mukaisia? Mitkä ovat hankkeen ydinprosessit ja mitkä tukiprosessit?
7. Suunnitellaan aikataulusuunnitelma ja resurssit, jotka tarvitaan toimenpiteiden toteuttamiseksi mahdollisimman tehokkaasti.	7. Onko aikataulu realistinen ja strategisesti toimiva/innovatiivinen? Ovatko eri resurssit oikein mitoitettut?
8. Suunnitellaan sopiva organisaatio ja seuranta.	8. Onko organisaatio/verkosto (ja hanke-henkilöstö) kyykäs ja motivoitunut suoriutumaan eri tehtävistään (mm. johtaminen, seuranta ja mahdollinen arviointi)?

teluprosessin kaikkien tuotosvaiheiden kautta (ks. kuva 57). Tämän tyyppinen evolutionaarisia herkkyysherkkyyskohtia etsivä ja arvioiva malli lisää hankestrategian sisäistä koherenssia sisäisen loogisuuden kautta. Lisäksi se parantaa osaltaan ohjelmastrategian koherenssia monitasoisen tavoitetarkastelun kautta, vaikka ohjelman ja hankkeen koherenssit voivat olla myös ristiriidassa, koska hankkeen tavoitteet liittyvät yhteen kohderyhmään ja ohjelman useisiin alueen kohderyhmiin (joilla voi olla keskenään intressiristiriitoja). Malliin liittyvä arviointinäkökulma eroaa paljon teoriaosassa esitetyn suunnittelun yleisen mallin rakenteesta (vrt. 2.4 luku; Lichfield et al. 1975).

Myös seuraavan taulukon (13) mukaisilla arviointikysymyksillä voidaan tavoitteiden relevanssia parantaa ja testata. Se on yksi esimerkki tavoiteorientoituneesta tarkistuslistasta, jota olen käyttänyt hankesuunnitelmien yleisarviointityökaluna (vrt. Keränen 1999; Keränen 2001a: 108). Ohjelmateorian interventiologiikan mukaan testattavat tavoitteet muodostavat arviointitaulukon idean (taulukko 13, vrt. luku 3, kuva 17 ja luku 4.1 ja 5.2).

## Toteutuksen ja seurannan sekä vuorovaikutuksen suunnittelu

Hankkeen toteutus alkaa hanketiimin rekrytoinnilla, jota pidän hankkeen onnistumisen kannalta keskeisimpänä strategisena valintaprosessina. Projektipäällikön rooli korostuu heterogeenisen verkoston vaativassa sisäisessä ja ulkoisessa johtamisessa sekä hankestrategian tulkinnallisessa toteutuksessa. Lähtökohtana ovat hankesuunnitelmassa organisaatiolle määritellyt työnkuvat, niihin liittyvät roolit ja kompetenssit sekä hankkeen luonne strategiana (ks. kuva 55, kehittäjän roolikartta). Yleensä hankesuunnittelijan työ (tai rooli) siirtyy tässä vaiheessa taka-alalle ja aluekehittäjän työ alkaa.

Taulukko 13. Hankkeen tavoitteiden arviointitaulukko.

Nro	Arviointiasema	Kysymys
1	Tavoite ← Tarve	Asianmukaisuus/relevanssi: onko tavoitteet johdettu perustellusti tarpeista?
2	Tavoite → Resurssit → Toimenpiteet → Tuotokset	Resurssien riittävyys: voidaanko tavoitteet saavuttaa määritellyillä resursseilla? Tehokkuus: onko toiminta tehokasta?
3	Tavoite → Tuotos → Tulos → Vaikutus	Tulokellisuus ja vaikuttavuus: syntykö tuosten johdosta haluttuja kohderyhmätuloksia ja aluevaikutuksia tai rakenteellisia vaikutuksia – ovatko kohderyhmä- ja alueprosessit kunnossa?
4	Tavoite → Toimenpiteet ja toimintatapa (strategia)	Osuuus: onko toimintastrategia loogisesti oikea eli voiko toimenpiteistä seurata tavoitteiden toteutuminen ja edistävätkö toimenpiteet tavoitteita?
5	Vaikutus → Tarve	Hyöty ja kestävyys: tyydyttykö tarve tai korjautuuko ongelma ja miten lopullisesti tai kestävästi?

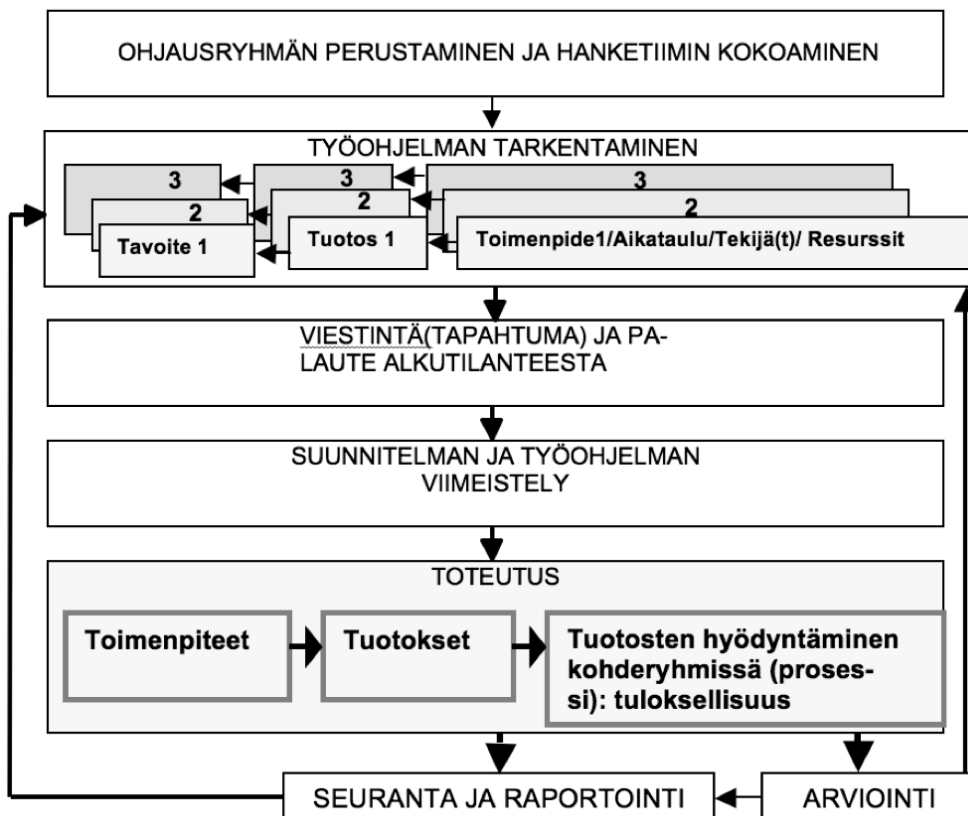
## *Työohjelman suunnittelu*

Hankkeen suunnittelu ei lopu hankesuunnitelman läpimenoon rahoitusprosessissa. Tämän jälkeen on vielä suunnitelmaa tarkentavia suunnitteluprosesseja. Merkittävän kokonaisuuden muodostaa työohjelman ja hankeviestinnän suunnittelu. Työohjelmalla ratkotaan käytännön operatiivisia ongelmia, jotka liittyvät hankkeen toteutukseen eli siihen käytännön työhön, jota hanketiimi tekee hankkeen sisällä. Viestintästrategialla taas tuetaan hankkeen kaikkia ydinprosesseja, erityisesti yhteistyötä ja hankkeen kohderyhmä- sekä alueprosesseja. Empiria osoitti viestinnän erittäin suuren merkityksen hankkeen hallinnan, kokonaisuunnistumisen ja tuloksellisuuden kannalta.

Merkittävimmät haasteet toteutuksen suunnittelussa liittyvät toimintaympäristön muutoksiin, joita syntyy hankesuunnitelman teon jälkeen. Näihin liittyvät yleensä kohderyhmässä tai toteuttajaverkostossa tapahtuneet merkittävät muutokset. Näiden ennakoitiin on usein mahdoton varautua, koska hankesuunnitteluvaiheessa ei ole yleensä resursseja selvittää perusteellisesti näitä asioita. Lisäksi hankesuunnitteluvaiheen ja hankkeen toteutusajankohdan välillä voi olla pahimmassa tapauksessa jopa vuosien aikaviive. Usein ongelmia aiheuttaa myös se, että hankesuunnitteluvaiheessa ei ole riittävän syvällisesti selvitetty sitä logiikkaa, jolla toimenpiteistä rakennetaan tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia. Tähän liittyy myös koko toimintajärjestelmän toimivuus ja hallinta käytännössä. Empiria tukee hankkeen edetessä vaiheittain tarkentuvaa suunnitelmaa, jossa hankkeen toteutuksen aikaisella suunnittelulla on merkittävä rooli. Erityisesti tämä palvelee pieniä hankkeita, joiden hankesuunnitteluvaihe voi olla hyvinkin kevyt ja näin ollen operatiivinen osuus korostuu.

Käytännössä hanketyö siis alkaa ohjausryhmän kokoamisella ja työohjelman tarkentamisella. Kokemukseen perustuen voin väittää, että parhaiten työohjelasuunnittelu etenee ns. vyöryvän aallon periaatteella. Tämä tarkoittaa sitä, että vain hankkeen lähitulevaisuus suunnitellaan systemaattisesti ja tarkasti. Näin vältetään hankkeen toimintaympäristöstä johtuvien muutosten aiheuttamalta turhalta työltä. Työohjelman suunnittelu voidaan kytkeä myös osaksi seuranta- ja ohjausryhmän toimintaa sekä hankeviestintää. Usein on hyödyllistä myös julkistaa hankkeen eri vaiheita näkyvästi, jotta yhteistyökumppanit, toimenpiteiden kohderyhmät ja muut osalliset havahtuisivat hankkeen mahdollisiin interventioihin ja omiin toimenpiteisiinsä hankkeen käytännön toteutuksessa. Esimerkiksi seminaarityyppinen työskentely on hyvä tapa koota palautetta hankkeen toteutukseen ja saada hankkeelle julkisuutta sekä nostattaa innostava työskentelyilmapiiri usein hyvin heterogeeniseen toimijaverkostoon (kuva 62).

Työohjelman jäsentäminen selkeään, osallisille ymmärrettävään muotoon on oleellinen osa hankkeen toteutuksen suunnittelua. Työohjelman tehtävänä on pitää hankesuunnitelma tuoreena ja elävänä. Käytännössä tavoitteiden ja avaintuotosten sekä toimenpidelohkojen visualisointi esimerkiksi projektityötilan ”seinätaululle” (myös verkkoon virtuaalisesti) edistää hankkeen perustehtävän ymmärtämistä, siinä pysymistä ja hankkeen operatiivista johtamista. Selkeä työohjelma helpottaa myös hankkeen strategista johtamista ja seuranta- ja parantaa ja helpottaa dokumentointia ja siten myös mahdollista arviointia.



Kuva 62. Hankkeen toteutusta valmisteleva suunnitteluprosessi ja hankkeen toteutus (vrt. Keränen 2001a: 139).

### *Viestinnän rooli tavoitteellisessa suunnittelussa*

Perusmääritelmänä viestintä on erilaisten sanomien lähettämistä ja vastaanottamista, tietojen vaihdantaa lähettäjän ja vastaanottajan kesken. Hanke on myös tässä mielessä hyvin dynaaminen ympäristö. Se on usein heterogeeninen verkosto, jossa toiminta on vapaaehtoisen kommunikatiivisuuden varassa. Hankeviestinnän tärkeä tehtävä on tukea hankkeen tavoitteiden saavuttamista ja saada aikaan aito dialogi eri osallisten välille siten, että kehitysprosessit sujuvat ja oppiminen verkostossa edistyy. Tämä edellyttää tiedon jalostumista ja sen omaksumista. Empiria tukee tulkintaa, että viestintä toimii liimana hankkeen kiinnittämässä toimintaympäristöön ja se tukee myös sosiaalisen pääoman kasvua, jolla on taas merkitystä alueelliseen vaikuttavuuteen.

Organisointitavasta riippumatta hanke on elinkaarensa ajan enemmän tai vähemmän kiinteä, usein virtuaalinenkin, työyhteisö, jolle viestintä on sekä voimavara että työväline. Voimavarana viestintä voidaan rinnastaa muihin hankkeen resursseihin, kuten aikaan,



rahaan, ihmisiin ja laitteisiin. Viestintää on työyhteisössä suunniteltava, johdettava ja valvottava kuten muitakin resursseja. Viestintä on kuitenkin erikoisasemassa. Se on välttämätöntä kaikkien muiden hankkeen resurssien tehokkaassa hyödyntämisessä. Koko hankkeen ohjaus-, koordinointi- ja valvontaprosessi ovat riippuvaisia viestinnästä – tätä tukee esim. näkemys, että hankkeita johdetaan viestinnän avulla (ks. esim. Ruuska 1999: 57). Hankkeen viestinnällä voidaan tavoitella myös imagon luomista tai jopa syvällisempää maineen hallintaa hankkeelle itselleen tai sen isäntäorganisaatiolle laajemmin (ks. Aula & Mantere 2005; vrt. Åberg 1989). Viestinnällä siis myös profiloidaan toimijoita ja tyydytetään sosiaalisia tarpeita sekä ratkotaan konflikteja.

Tuotosprosessin onnistumiseen vaikuttaa se, miten nopeasti, kattavasti ja ymmärrettävästi sisäinen tieto kulkee. Tämä on erityisen tärkeää hajallaan toimivissa tiimeissä, esimerkiksi kansainvälisissä hankkeissa. Tällöin voidaan käyttää myös virtuaalista hanketilaa, hankkeen prosessi-ikkunaa, viestinnän tukena (josta minulla on positiivisia kokemuksia arviointitiimien vetämisessä). Hankkeiden ulkoinen viestintä suuntautuu taas osallisille, jotka eivät ole jatkuvasti mukana hankkeessa sekä suurelle yleisölle. Hankeviestintää voidaan käyttää tietoisesti myös aidon dialogin aikaansaamiseen isäntäorganisaatiossa, kuten esimerkiksi Oulun kaupungin hankkeiden arviointi osoitti.

Viestintäsuunnitelman laadintaan en tässä yhteydessä aio juuri paneutua. Viestinnän ”suunnittelutyökalupakkeja<sup>49</sup>” on tarjolla myös erityisesti hanketoimintaan. On kuitenkin syytä painottaa, että hankeviestinnän ja dialogisuuden onnistumista tukee se, että hankkeen tavoitteet ja sisältö ovat hankkeessa ja isäntäorganisaatiossa sekä kohderyhmässä laajalti tunnettuja ja yhteisesti käsitettyjä; mielellään myös organisaation ja kohderyhmän (esim. yritykset) strategian mukaisia. Viestintä on hankkeessa johtamisen strateginen työväline – viestintästrategian tulisi auttaa keskittymään oleelliseen tai jopa löytämään oleellinen kaiken ”pörinän” keskeltä. Heterogeenisessa verkostossa täytyy olla jollakin tavalla selvillä myös erilaisista epävirallisista normeista ja piilossa olevista taustaoletuksista voidakseen johtaa tehokkaasti. Viestintä on luonnollisesti tärkeä myös koko hankesuunnitteluprosessissa, koska viestinnän hallinta on suunnitteluprosessin hallintaa.

On huomattava, että pelkällä viestinnällä ei voida ratkoa kaikkia hankkeen konflikteja – ei myöskään hankeorganisaation sisäisiä. Tarvitaan myös johtajuutta ja sitä tukevia välineitä, kuten vuorovaikutusta ja pelisääntöjä sekä perustehtävärooleja. Arvioinnin lisäksi hankkeessa voidaan käyttää ulkopuolisena tukena esimerkiksi työnohjausta asioiden selkeyttämisessä ja yhteisen näkemyksen etsimisessä. Postmodernissa suunnittelu- ja kehittämisympäristössä läpinäkyvä viestintä ja aito vuorovaikutus ovat itsestäänselvyksiä (silloin kun ne toiminnan laatu huomioon ottaen ovat mahdollisia). Erityisesti agonistisen suunnitteluotteen lisääntyessä vaaditaan kaikilta osapuolilta uskottavaa viestintää, maineen säilyttävää tilanteen hallintaa.

<sup>49</sup> Esimerkiksi Vaiste (1998) esittää ohjenuoraksi seuraavaa kysymyssarjaa: mitä (haluamme sanoa, sanoman sisältö)? kenelle (kohderyhmät)? ja miten (välineet)? sekä mitä vaikutuksia haluamme saada aikaan (tavoite)? Tavoitteellista viestintää voidaan hyödyntää myös osana hankkeen seurantaa ja raportointia, kun se kytetään tuotosten ja tulosten syntyprosesseihin (vrt. tavoitelogikka).

## *Hankesuunnitelma viestinnän välineenä*

Hankesuunnitelmaa työstettäessä on hyvä tietää sen erilaiset käyttötarkoitukset ja -muodot hankesyklin eri vaiheissa, erityisesti viestinnän kannalta. Hankesuunnitelmaa voidaan käyttää ennen hankkeen varsinaista aloittamista, sen toteutuksen aikana ja hankkeen päätyttyä seuraaviin eri tarkoituksiin:

1. Idea- ja suunnitteluvaiheessa suunnitelma (luonnos) toimii keskustelun suuntaajana ja yhteisen näkemyksen prosessi-ikkunana tai ”indikaattorina” (valmiusasteen kuvaajana).
2. Seuraavassa vaiheessa suunnitelma toimii rahoituspäätöksen perustana (jolle tehdään ulkopuolinen ennakoarviointi).
3. Toteutusvaiheessa suunnitelma luo pohjan operatiiviselle toiminnalle ja työohjelman sekä toimintajärjestelmän rakentamiselle. Se toimii myös ohjausryhmän päätöksenteon tukena (seuranta), työjohtovälineenä (sisäinen viestintä), viestintävälineenä (toimintaympäristöviestintä) ja edistymisen hallintävälineenä (rahoittajat ja virallinen seuranta).
4. Lopuksi suunnitelma toimii myös dokumentoinnin ja arvioinnin runko- tai/ja lähdeaineistona (loppuraportointi ja jälkiarviointi).

Hankesuunnitelmaa tarvitaan siis myös muuhun kuin rahoituspäätöksentekoa varten. Se on tärkeä dokumentti projektipäällikön työkaluna hankkeen toteutuksen aikana, sillä se kehittyy työjohtovälineenä koko hankkeen elinkaaren ajan. Lisäksi suunnitelma toimii hankkeen edistymisen objektiivisena, ohjelman legitimeiteillä, seurantavälineenä: sekä ohjausryhmän että projektipäällikön eräs tehtävä on hallita hankkeen prosessien edistymistä ja syntyneitä seurauksia.

Arvioinnin kannalta mielenkiintoinen hankesuunnitelman ”tarkoitus” on historiatietoina toimiminen. Kun hanke on käyttänyt resurssinsa ja se päätetään, projektipäällikkö laatii loppuraportin (joka sisältää usein myös kiusalliset ”kootut selitykset”), miksi tavoitteisiin ei päästy. Arvioitsijalle niin loppuraportin kuin varsinaisen suunnitelman tehtävä on toimia myös tutkimusaineistona, josta voidaan hakea syitä tehokkuudelle, tuloksellisuudelle ja vaikuttavuudelle.

Hankkeen kommunikatiivinen luonne ja edellytykset luodaan suunnitteluprosessissa, mutta sitä ylläpidetään vuorovaikutteisella viestinnällä. Myös väliarvioinnissa on alettu kiinnittää huomiota arviointiprosessin vuorovaikutteisuuteen, jolla pyritään varmistamaan arvioinnin tulosten joustava ja nopea hyödyntäminen. Arvioinnin tuotoksista tehdään siis tuloksia arvioitsijan ja tilaajan sekä kohderyhmän yhteisessä kohderyhmä- ja tulosprosessissa, jonka fokuksessa on kohderyhmän saama kokonaisuhyöty.

Hankesuunnitelman tulisi olla rakenteeltaan sellainen, että sitä on helppo päivittää työohjelmaksi hankkeen edistyessä ja käyttää myös raportointipohjana hankkeen loppuraporttia laadittaessa. Suunnitelman ongelma on siinä, että se vanhenee nopeasti hankkeen

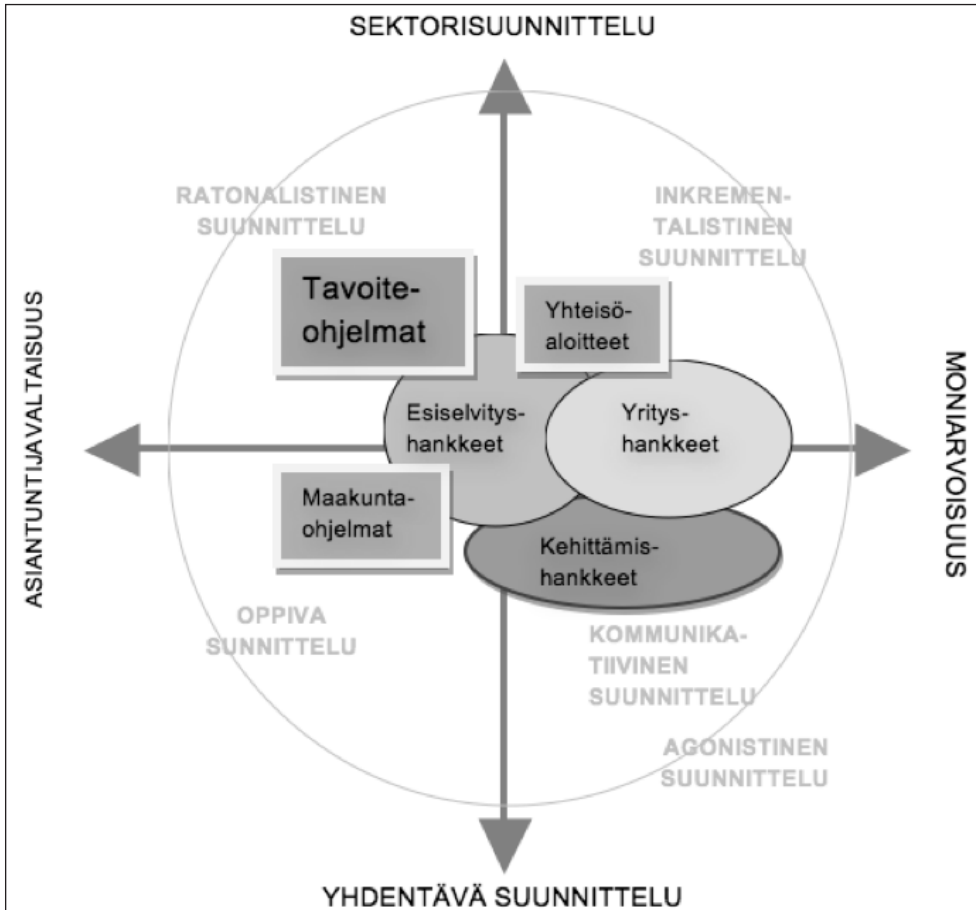
toteutusprosessin alettua, koska uutta tietoa ”ratkaistavasta ongelmasta” tulee jatkuvasti. Hankesuunnitelman tulisi toimia tässä mielessä hankkeen tietojärjestelmän viitekehystenä, yhdessä työohjelman kanssa. Paradoksi muodostuu siis siitä, että varsinainen rahoituspäätös tehdään vähäisemmällä tietopohjalla kuin hanketta toteutetaan mutta päätöksessä lyödään lukkoon suurin osa hankkeen toteutusta koskevista asioista. Suunnitelman toimiminen kumuloituvana tietojärjestelmänä voisi olla oikeansuuntainen ratkaisu, kun pyritään helpottamaan ja rationalisoimaan empiriaosassa kritisoitua raportointibyrokraatiaa ja suunnittelukoneen toimimatonta vastavuoroista seurantajärjestelmää. Loogisen viitekehysten soveltaminen hankesuunnitelman rakenteellisena ytimenä tukee mielestäni erinomaisesti hankesuunnitelman edellä kuvattua monipuolista käyttöä, koska se yhdistää loogisesti eritasoisten tavoitteiden kautta hankkeen ohjelmaan ja toisaalta eritasoiset tavoitteet indikaattoreiden kautta seurantaan ja arviointiin.

## 5.6 Kokoava aluekehityshankkeen viitekehys ja uusi määritelmä

### Vastaus yleistavoitteeseen

Tämä luku vastaa tiiviisti tutkimuksen yleistavoitteeseen: *Yleistavoitteena on käsitteellistää alueellisen ohjelmaperusteisen hanketoiminnan kokonaisuutta ja suunnittelun taustalla olevaa suunnittelufilosofiaa sekä selkeyttää hankesuunnittelun hallintaa ja arviointia koko suunnittelujärjestelmässä.*

Valtaosa ohjelmatyöhön liittyvästä suunnittelusta kuuluu positivistiseen rationalistiseen suunnittelutraditioon. Kaikkia päätraditioita on kuitenkin käytössä nykyisissä ohjelmallisen aluepolitiikan suunnittelujärjestelmissä eri suunnittelutasoilla ja -tahoilla. Hankesuunnittelijan olisi hyvä ymmärtää tämä ja löytää omasta näkökulmastaan oikeat välineet ja suunnitteluotteet lähestyessään valtaa käyttävää suunnittelukonetta omalla suunnitelmallaan. Tätä foorumia voidaan visualisoida nelikentällä, jonka avulla voidaan tarkastella suunnitteluteorioiden ja hankesuunnittelun käytännön yhteensovittamisesta ohjelmatyöhön. Olen hyödyntänyt ja jatkokehittänyt tässä Linnan (1996: 26) esittämää kehikkoa (kuva 63), jossa suunnitteluteorioita on jaoteltu seuraavilla ulottuvuuksilla: sektorisuunnittelu – yhdentävä suunnittelu – asiantuntijavaltainen suunnittelu – moniarvoinen suunnittelu. Näillä ulottuvuuksilla (tavoite)ohjelmat edustavat lähinnä komprehensiivis-rationalistista suunnitteluteoriaa, yhteisöaloitteet ovat lähellä inkrementalismia ja yksittäiset kehittämishankkeet lähestyvät kommunikatiivista teoriaa – ja jossakin tapauksissa jopa postmodernia agonistista suunnitteluteoriaa. Yrityshankkeet erottautuvat kehittämishankkeista sektoriluonteensa ja moniarvoisuuden kautta, kun taas esimerkiksi esiselvityksissä korostuu asiantuntijavaltaisuus. Tämä on voimakkaasti yksinkertaistettu tulkinta asiasta, mutta 2000-luvun arviointien kautta kerätty empiria tukee voimakasta top down-bottom up-vastakkainasettelua ohjelmason ja hanketason välillä. Hankkeiden aktiivinen ja epämuodollinen vallankäyttö sekä strateginen ketteryys asettavat jäykän, passiivisesti valtaa



Kuva 63. Moniarvoisuus ja yhdentävä suunnitteluote painottuvat suunnitteluteorioiden kehityksessä (vrt. Keränen 2001a: 157).

käyttävän suunnittelukoneen haastavaan tilanteeseen: kenen vastuulla ja kenen etujen mukainen on näin jännitteinen hankesuunnitteluympäristö?

Seuraavaan taulukkoon olen koonnut eri suunnitteluteorioiden vertailua tieteenfilosofian, suunnittelunäkemyksen, demokratiakäsityksen ja hanketyön näkökulmista. Hankesuunnittelu sijoittuu lähinnä inkrementalismiin ja kommunikatiivisen suunnittelun välimaastoon, mutta siinä on vahvoja vaikutteita myös rationalismista ja uushumanismista sekä viitteitä myös agonistisesta suunnittelusta (empiria osoitti, että kriittisyys oli lisääntynyt suunnittelukonetta kohtaan esimerkiksi ALMA-ohjelman edetessä). Merkillepantavia taulukossa ovat hanketyön ja tavoitteiden väliset erot (taulukko 14).

Empiria antaa varsin sekavan kokonaiskuvan suunnitteluteorioiden käytöstä ohjelmallisen kehittämistyön hallinnossa ja hallinnassa. Vallankäytön kannalta tilanne on kuitenkin

Taulukko 14. Rationalistisen, inkrementalistisen, uushumanistisen ja kommunikatiivisen suunnitteluteorian sekä hanketyön vertailua (vrt. Linna 1996; Keränen 2001a: 158).

	<b>Rationalistinen suunnittelu</b>	<b>Inkrementalistinen suunnittelu</b>	<b>Uushumanistinen suunnittelu</b>	<b>Kommunikatiivinen suunnittelu</b>
<b>Suunnittelun tieteenfilosofinen lähtökohta</b>	Positivistinen (tutkimus perustuu ainoastaan havaittuihin tosiseikkoihin)	Pragmatistinen (käytännönläheinen, suunnittelun tuloksia painottava)	Hermeneuttinen (tulkitseva, selittävä, ymmärtävä tutkimusote)	Hermeneuttinen, pragmatistinen (suunnittelussa kommunikaatio ja vuorovaikutus keskeistä)
<b>Demokratiakäsitys</b>	Elitistinen, suunnittelu on keino saavuttaa ylhäältä asetetut päämäärät, suunnittelu ylhäältä alaspäin	Edustuksellinen, tavoitteisiin pääsevät vaikuttamaan myös eri intressiryhmät	Osallistuva, suunnittelu keino tukea yhteiskunnan demokratiakehitystä, suunnittelu alhaalta ylöspäin	Osallistuva, suunnittelu tukee yhteiskunnan demokratiakehitystä
<b>Suunnittelunäkemykset</b>	Asiantuntijavaltaisen, suunnittelun objektit erotetaan suunnittelun subjekteista (suunnittelijoista)	Asiantuntijavaltaisen, suunnittelussa huomioidaan eri sektorit ja intressitahot	Toimijat parhaita asiantuntijoita, suunnittelun objektit ymmärretään subjekteiksi	Toimijat parhaita asiantuntijoita, suunnittelija on samalla sekä suunnittelutilanteen organisoija kuin myös käytännön suunnittelun asiantuntija
<b>Suhde hanketyöhön</b>	Ohjelman passiivisesti ohjaava rooli hankkeen suunnittelussa, rahoituksessa ja seurannassa	Hankeella hoidetaan strategisia osa-alueita, on siis osaratkaisu; toimenpiteet suunnitellaan askel askeleelta, konservatiivisesti	Hankeideat ja käytännön ratkaisut sekä toimenpiteet nousevat kentältä; kohderyhmät kytetään mukaan suunnitteluun ja päästetään ”valtaan”	Viestinnällä keskeinen rooli projektisyklin eri vaiheissa; avainsanoja sitoutuminen ja yhteistyö sekä oppiminen
<b>Suhde tavoitteisiin</b>	Tavoitteet hierarkkisia ja teknisiä	Tavoitteet ja keinot kietoutuneet yhteen	Tavoitteet monitasoisia ja monitahoisia sekä motivoivia	Tavoitteista sovietaan, ne voivat olla emergenttejä

selkeä: suunnittelukone (tässä painotus valtion keskushallinnossa ja EU-ohjauksessa) käyttää rakenteiden ja erilaisten normistojen turvin suvereenia, ylhäältä ohjaavaa määräysvaltaa, jonka ehdoilla ja paineessa hanketoiminta ponnistaa toiminnallisesti moninaisilla pragmaattisilla, emergenteillä strategioilla. Strateginen suunnittelu on siis suunnittelumenetelmänä keskeinen, mutta strategioiden luonne vaihtelee suuresti esimerkiksi laajan kokonaisohjelman, alueohjelman ja suurten hankkeiden sekä varsinaisten kehittämishankkeiden välillä komprehensiivis-rationalistisesta top down -lähestymisestä inkrementalistisen kautta

kommunikatiiviseen bottom up -lähestymiseen. ALMA:n empiriasta, yli 3000 kehittämissankkeesta, löytyvät varmasti kaikki ”mintzbergiläiset” strategiakoulukunnat. Tätä taustaa vasten voi vain ihmetellä, että käytännössä ohjelma toimi niinkin hyvin kuin se toimi!

## Vastaus erityistavoitteeseen

*Tämä luku vastaa yhteenvetomaisesti tutkimuksen erityistavoitteeseen: Tavoitteena on kehittää alueelliseen ohjelmalliseen kehittämiseen soveltuvaa hankesuunnittelu- ja arviointimallia siten, että malli paikantaa suunnitteluprosessin kriittiset kohdat ja eritasoisten tavoitteiden roolit aluekehityshankkeen suunnittelulogiikassa. Oletuksena on, että näin voidaan parantaa hankkeen suunnitteluprosessin tehokasta läpivientiä ja hankesuunnitelman loogista rakennetta sekä kehittää hankesuunnittelun kautta hankkeen toteutuksen hallintaa.*

Yksittäinen hankekin on omalla tavoitetasollaan tärkeä, mutta alueen tahdon ja alueen strategian toteuttamisen kannalta on oleellista suunnata kaikkia alueellisia toimenpiteitä siten, että ne tukevat **haluttua aluekehitystä**. Käytännössä tämän ns. yhdentävän, aluelähtöisen kehittämissstrategian ja kehittämistyön taakse olisi saatava kaikki aluekehitykseen vaikuttavat tahot ja välineet, myös eri sektoripoliitikat (ns. suuri aluepolitiikka) ja kaavoitus sekä ohjelmat. Muussa tapauksessa yksittäisten hankkeiden roolit jäävät inkrementalistisiksi, pieniksi askeliksi ja taisteluiksi megatrendejä vastaan. Tämän tutkimuksen empiria osoitti esimerkiksi työpaikkavaikutusten kautta, mihin massiivinen ohjelma yksin pystyy: tulokset eivät olleet ydin maaseudulla ja harvaanasutulla maaseudulla mairittelevia mutta taajamien liepeillä kyllä. Alueetasolla tarvitaan sellaista integroivaa, strategisesti rohkeaa alueellista kehittämisspolitiikkaa ja sen hallintaa, jossa on valjastettu kaikki voimat strategisten aluetavoitteiden ja ydinprosessien taakse. Aito bottom up -suunnittelu voisi innostaa kentältä nousevaa luovaa tavoitteiden suuntaista kehittämistyötä. Se vaatii kuitenkin kommunikatiivisen suunnitteluotteen omaksumista ja ristiriitojen sietämistä sekä niiden kanssa pärjäämistä kaikilla toiminnan tasoilla. Ennustan, että postmoderni hankesuunnittelun maailma ei tule jatkossakaan yksinkertaistumaan, joten agonismin tuomaa realismia on siedettävä.

Ohjelman projektisykli sitoo siis hankkeet ohjelman tavoitteiden suuntaiseksi siten, että halutut sosioekonomiset aluevaikutukset voidaan saada aikaan. Yksittäinen hanke toimii toimenpiteenä ohjelman hankekokonaisuudessa ja vastaa erityistavoitteisiinsa pääsemisestä – siis tuloksista. Maakunnan yhteistyöryhmällä (MYR) on tärkein aluepoliittinen rooli alueellisten ohjelmien painotusten suuntaamisessa ja hallinnollisten sekä hallinnallisten kehitysedellytysten luomisessa alueella. Tämän ”monitasoisen kumppanuuden” ja heterogeenisen verkoston varassa hankesuunnittelija käy dialogia hallinnon kanssa ja pyrkii viemään suunnitteluprosessin läpi. Hankesuunnitteluprosessi edellyttää arvioivaa evolutionarisuutta, strategiseen suunnitteluun vuorovaikutteista viritystä, tavoitteellista suunnittelulogiikkaa ja eri tavoitetasoja palvelevien suunnittelu- ja kehittämissprosessien hallintaa. Suunnittelu-prosessin ydin muodostuu hankesyklin vaiheista ja sovelletusta loogisesta viitekehiksestä

sekä siellä erityisesti sen eriasteisista tavoitteista, joiden osuvuutta ja ohjaavuutta voidaan arvioida systemaattisesti edellä esitetyn suunnittelu- ja arviointimallin avulla.

Aluekehityshankkeet ovat ylhäältä ohjelmien näkökulmasta (top down) keinoja tai välineitä mutta alhaalta katsottuna (bottom up) omaa luovuuutta edustavia ”teorioita”, kannanottoja, alueelliseen kehitykseen, joten niiden kopiointi tai monistaminen on hankalaa (vrt. Korhonen & Keränen 2003; Oksa & Turunen 2004). Strategiseksi kehittäjäverkostoksi organisoitu aluekehityshanke erottuu monien ominaisuuksiensa puolesta organisaatioiden ”normaaleista” kehittämistoiminnoista ja myös toimintaympäristöstään. Seuraaviin teeseihin olen kiteyttänyt erityisesti aluekehityshankkeelle tyypillisiä piirteitä (vrt. Keränen 1994; 1997; 2001a; Murto 1995; Ruuska 1999; Silfverberg 1999; Virtanen 2000):

- 1. Tavoitteet motivoivat ja suuntaavat luovaa kehittämistyötä.** Hankkeella on erilaisia, eriasteisia tavoitteita (toiminnalliset tavoitteet, erityistavoitteet ja yleistavoitteet sekä visio). Yleistavoitteet ovat luonteeltaan ns. yleisiä päämääriä, joiden taakse koordinoidaan ohjelman kautta myös muita hankkeita. Tavoitteiden takana, toimintaa ohjaamassa, voi yksittäisen hankkeenkin kohdalla olla visio, joka on pitkän aikajänteen laaja ja haasteellinen kehittymisnäkemys. Erityistavoitteet ovat kohderyhmiä koskevia, yleensä hyvin konkreettisia ja mitattavia. Toiminnalliset tavoitteet puolestaan ovat hankkeen sisäisiä, toimintaa operatiivisella tasolla ohjaavia. Myös osallisten henkilökohtaisilla, sisäisillä (psykologisilla) tavoitteilla on merkitystä hanketoiminnassa erilaisten suunnittelu- ja kehittämisotteiden, roolien ja kompetenssien kautta. Tavoitteiden kirjon analyttinen jäsentäminen eri suunnitteluteorioita ja -otteita sisältävässä hankesuunnitteluprosessissa vaatii monipuolista strategisten suunnittelutyökalujen ja verkostojen johtamisen hallintaa.
- 2. Elinkaari vaiheistaa ja virittää erilaisia toimintoja.** Hankkeella on alku ja selvä päätepiste; ja sillä välillä se elää erilaisista vaiheista koostuvan elinkaaren, jota hankkeen aikataulu rajaa ja jäsentää sekä jännittää. Hankkeessa voidaan sen elinkaaren aikana havaita useita erilaisia vaiheita synnystä ja kasvusta kypsymisen kautta alasajoon sekä päättämiseen. Projektisyklissä on nämä vaiheet nimetty seuraavasti: ideavaihe, suunnitteluvaihe, ennakoarviointivaihe, rahoitusvaihe ja toteutusvaihe (rinnakkain seuranta- ja väliarviointivaiheiden kanssa) sekä jälkiarviointivaihe. Hankkeen elinkaari muodostaa ikään kuin ”toimintadraamallisen” viitekehyksen, jossa toimijoiden erilaiset roolit korostuvat: keskeisimpänä suunnittelijan – verkostokehittäjän – hallinnoijan – käsitteellistävän arvioijan roolit.
- 3. Heterogeeninen ryhmä- ja yhteistyöympäristö tekee aluekehittäjän työstä vaativan.** Hanke vaatii yleensä ryhmätyöskentelyä sekä hankkeen sisällä että erilaisissa horisontaalisissa ja vertikaalisissa verkostoissa hankkeen toimintaympäristössä. Osa toimenpiteistä tehdään hankkeessa, osa voidaan hoitaa myös

(kilpailutettuina) alihankintoina, mikäli toteuttajaverkostossa ei ole osaamista tai muita resursseja tehtävien suorittamiseen. Hankeorganisaatiolla on myös prosessiorganisaation luonne, joka vaatii aitoa tiimityöskentelyä, jossa taas eri toimijoiden roolit korostuvat eri vaiheissa. Strategisen kehittäjäverkoston kyvykkyys koostuu verkoston kompetensseista ja yhteisestä kehittämismotivaatiosta.

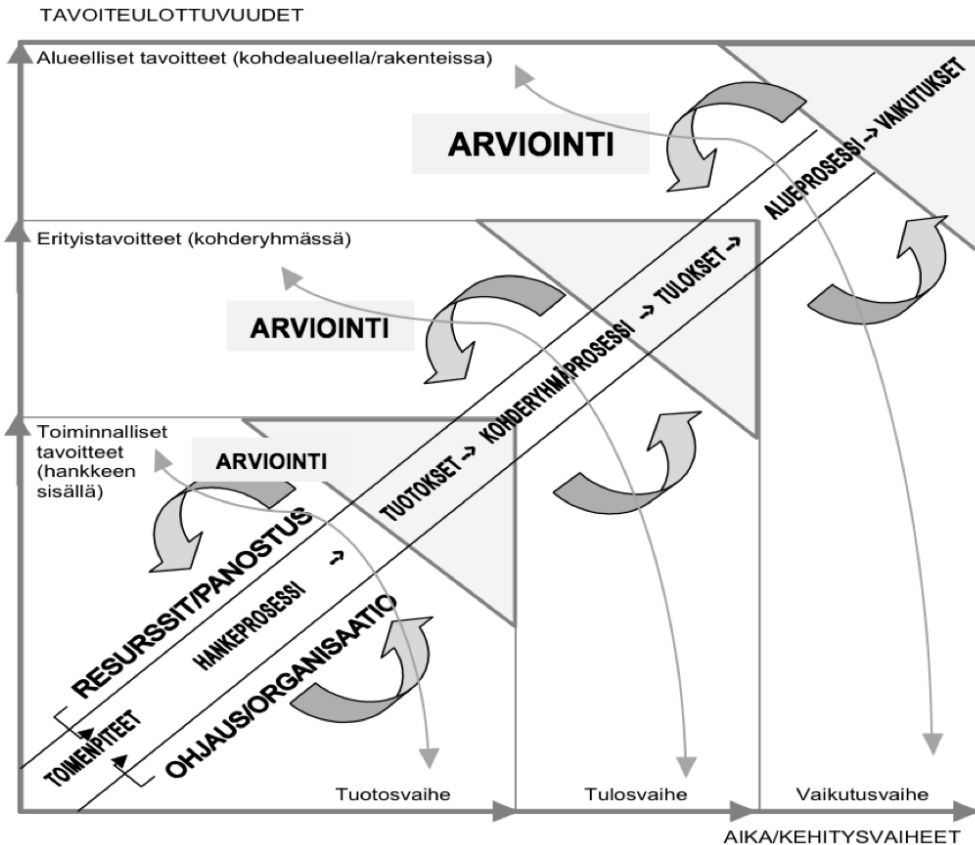
4. **Autonomia ja omat resurssit takaavat itseohjautuvuuden.** Hanke on tiettyyn institutionaaliseen toimintaympäristöön (organisaatioon tai verkostoon) organisoitu suhteellisen itsenäinen kokonaisuus, jossa valta, vastuut, toimintaprosessit ja syntyvät hyödyt on määritelty eri osallisten ja intressiryhmien kesken. Hanketta siis hallitaan heterogeenisessä verkostossa, jossa rakenteellinen valta on suvereenisti suunnittelukoneella ja tarpeista kumpuava vastuullinen, aktiivinen toiminnallinen vaikutusvalta hajautuneena kentälle. Hanketasolla autonominen asema joudutaan lunastamaan aina uudelleen byrokraattisen resurssien hankintaprosessin kautta. Hankkeen autonominen luonne edellyttää tarkasti määriteltyjä resursseja, jotka voidaan jakaa henkilöstöresursseihin ja erilaisiin verkostoresursseihin sekä fyysisiin resursseihin. Resurssit voidaan kuvata yleensä myös taloudellisella mittarilla – rahalla (ja rahanjakovallasta pitää suunnittelukone kiinni, koska se on tässä järjestelmässä ”aitoa” valtaa).
5. **Ainutkertaisuus ja muutoksen aikaansaaminen haastaa oppimaan.** Kahta samanlaista hanketta ei ole. Toteuttajat ja toimintaympäristö muuttuvat aina ajan, paikan ja kehittämisteeman suhteen. Jokainen hanke muodostaa siis aina oman ”sisäiltö- ja interventioteoriansa” toteutuskontekstissaan. Hankkeiden ”benchmarkkaus” on tämän takia kyseenalaista suunnittelua ja suunnittelun hallintaa. Hanke tarjoaa osallisilleen aina myös oppimisprosessin, koska jokainen hanke on uusi, ainutkertainen ja omalla tavallaan haasteellinen. Osallisten oppimisen ja strategisten verkostoitumisten kautta voi syntyä myös aivan odottamattomia sivutuloksia ja -vaikutuksia, myös positiivisia. Parhaimmillaan oppimisprosessi voi aluekehityshankkeessa ylittää yksilö- ja tiimitasolta jopa oppivan organisaation tai jopa oppivan alueen synnyttämiseen ja tätä kautta ”pysyvään” alueellisen muutokseen.
6. **Dynaaminen evolutionarinen strategisuus on herkyyttä ja jatkuvia valintoja.** Hankkeessa joudutaan sen elinkaaren aikana usein valintatilanteisiin, joista osa saattaa muuttaa hankkeen luonnetta tai jopa tavoitteiden asettelua. Toimenpiteiden kautta syntyvät tuotokset ja tulokset vaikuttavat aina seuraavan vaiheen tehtävien suunnitteluun: näin yksityiskohdat tarkentuvat hankkeen edetessä ns. vyöryvän aallon periaatteella (tarkasti suunnitellaan vain muutaman kuukauden



jakso eteenpäin), mikä edellyttää nopeita, luovia strategisia ratkaisuja ja jatkuvaa strategista johtamista hanketta toteutettaessa. Strategioiden herkkyyks, emergenttisyys ja ”tietoisuusluonne” korostuvat hankesuunnittelussa.

7. **Kriteerit ja rajaus luovat toisaalta ahdistusta ja toisaalta turvaa.** Hanke perustuu aina maksajan ja tilaajan (siis ohjelmaviranomaisen ja rahoittajien sekä kohderyhmän) asettamiin määrällisiin ja laadullisiin vaatimuksiin, kriteereihin, jotka hankkeen on kyettävä täyttämään. Kriteerit myös rajaavat hankkeen mahdollisten toimenpiteiden joukkoa, niin alueellisesti kuin sisällöllisestikin, mikä toisaalta kahlitsee alhaalta ylös suuntautuvaa spontaania luovuutta mutta toisaalta selkeyttää kehittämisspeliä. Alueellinen rajaus voi olla hyvinkin kompleksinen tehtävä postmodernissa verkostojen yhteiskunnassa, jossa tilan merkitykset ja niiden tulkinnat ovat koko ajan muuttuvia.
8. **Sumeus vaatii luovuutta ja rohkeutta.** Hanke koostuu monimutkaisesta joukosta lukemattomia eri muuttujia, jotka liittyvät teknologiaan, toimintaympäristöön, verkostoihin, ihmisten osaamisiin, rooleihin ja asenteisiin. Klassisesti voidaan todeta, että oikeat päätökset perustuvat oikeaan tietoon. Mutta kuka määrittelee tulevaisuuteen orientoituneessa postmodernissa suunnitteluympäristössä oikean ja relevantin tiedon, jonka varassa valtaa käytetään ja hanketta ohjataan? Mikä ja kenen rationaalisuus milloinkin ohjaa hanketta tai sen suunnittelua?
9. **Riskit kuuluvat kehittämiseen.** Kaikkiin hankkeisiin liittyy riskejä, ne kuuluvat olennaisena osana hanketyön perusluonteeseen (esim. esiselvityshankkeet ovat rahoittajan näkökulmasta riskihankkeita, mutta toisaalta niissä riski on rajattu ”selvitysvaiheeseen”). Hyvin määritellyssä ja rajatussa hankkeessa riskit ovat hallinnassa tai ne ovat kohtuullisia. Riskeihin liittyy kuitenkin rajojen koetteleua ja siis myös luovuuden ja uuden synnyttämisen mahdollisuuksia. Riskitön kehittäminen ei ole kehittämistä, koska se ei mahdollista oppimista. Riskien ja ristiriitojen hallinnassa auttavat hyvä viestintä ja arvioiva kehittämisote sekä agonistinen suunnittelumalli.

Aluekehityshankkeen ytimen muodostavat sen eritasoiset tavoitteet, joita mitataan tuotoksilla, tuloksilla ja aluevaikutuksilla. Hanke muodostaa myös elinkaaren, joka voidaan jakaa ideointi-, suunnittelu-, rahoitus-, käynnistys-, toteutus- ja päätösvaiheeseen. Eri vaiheisiin liittyy myös seurantaa ja arviointia sekä erilaisten prosessien hallintaa kompleksisessa verkostossa. Hankkeen virittämä kehittämissympäristö ja sen hallinta tarjoaa eri osallisille ja ennen kaikkea suunnittelijalle sekä arvioijalle monenlaisia rooleja ja tekojen sekä toiminnan tasoja. Tältä pohjalta määrittelen aluekehityshankkeen seuraavasti (ks. kuva 64):



Kuva 64. Aluekehityshankkeen malli. Kaarevat nuolet edustavat arviointia.

- Aluekehityshanke on kertaluonteinen tavoitteellinen, strateginen tehtäväkokonaisuus, jolla on ennalta määritelty aikataulu, resurssit ja niiden käyttöä ohjaava organisaatio sekä ohjausjärjestelmä. Hanke toteuttaa perustehtävänsä sillä toiminta- ja hallintajärjestelmällä sekä niillä toimintatavoilla, jotka sen strategiseksi on määritelty. Toimintaa ohjaavat hankkeen eritasoiset tavoitteet: sisäiset toiminnalliset tavoitteet, kohderyhmiä palvelevat erityistavoitteet ja laajemmat yhteistyöhön ja alueellisiin vaikutuksiin kytkeytyvät yleistavoitteet. Tavoitteisiin edetään hankkeen sisäisen tuotosprosessin, kohderyhmiä palvelevan tulosprosessin ja vaikutuksia synnyttävän alueprosessin voimalla. Hankkeen elinkaari sisältää seuraavat perättäiset kehitysvaiheet: ideointi, suunnittelu ja toteutus. Kaikkia vaiheita, niiden suunnittelua ja toteutusta, voidaan tukea arvioivalla suunnitteluotteella.

## Arvioinnin tuki hankesuunnittelulle

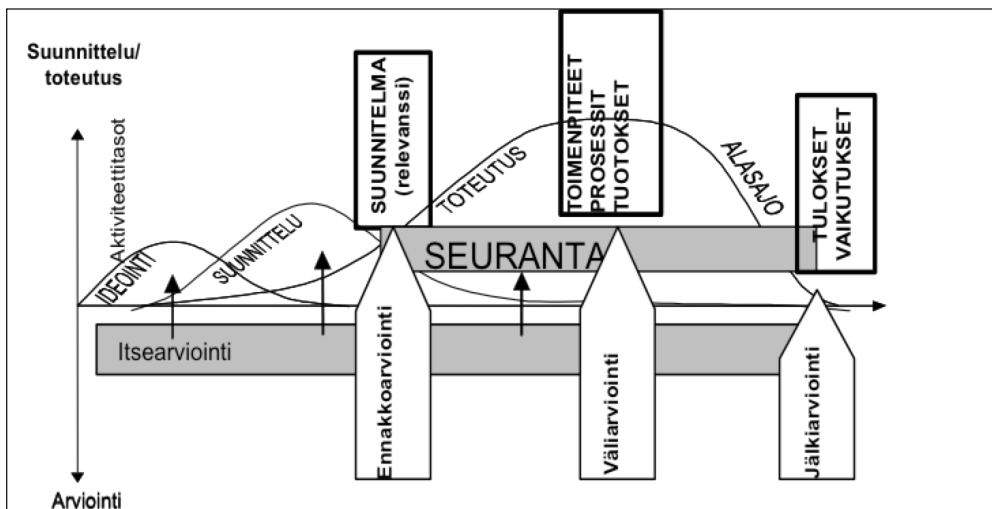
Käytännössä eri arviointilajeista ennakoarviointi palvelee hankesuunnittelua parhaiten silloin, kun se tehdään itsearviointina varsinaisilla arviointimenetelmillä suunnitelman luonnosvaiheessa. Ennakoarvioinnissa keskeisin huomio kiinnittyy tavoitteiden relevanssiin suhteessa kohderyhmän tarpeisiin sekä toteutettavuuteen, käytännössä siis toteutusprosessin tehokkuuteen ja strategisuuteen. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mekanismeja ja logiikkaa voidaan myös arvioida ennakkoon, mutta niiden suhteellinen merkitys varsinaiselle hankesuunnitteluvaiheelle on vähäinen, koska varsinaiset suunnitteluresurssit ovat yleensä niin vähäiset, että ennakointiin, esimerkiksi tulevaisuudentutkimuksen metodein, ei ole mahdollisuutta. Erityisesti hanketason alueellisen vaikuttavuuden arvioinnin ongelmana on erottaa arvioitavan kohteen ulkopuolelta tulevat vaikutukset syyvaikutus-suhteeseen. Näin ollen suunnittelijan tulisi voida mennä myös (itse)arvioitsijan rooliin – silloin tarvitaan arviointityökaluja ja -menetelmiä erilaisten arvoitusten ratkomiseksi.

Käytännön suunnittelijalta ei voida vaatia arviointimenetelmien laajaa hallintaa. Joidenkin työkalujen ja menetelmien käytön osaaminen lisää suunnittelijan kompetenssia. Käyttökelpoisimmat arviointivälineet hankesuunnitelman itsearviointina tehdyssä ennakoarvioinnissa ovat hankekriteerit tarkistuslistana (varmistaa strategisen sopivuuden ohjelmaan), looginen viitekehys (paljastaa suunnitelman sisäisen logiikan ja tavoitehierarkian) ja eksperttipaneeli (kytkee substanssitudon nopeasti hankesuunnitelman kriittisiin kohtiin). Erityisesti kuitenkin hankkeen koko elinkaaren hahmottaminen helpottaa myös arviointi-interventioiden hahmottamista. Hankkeen elinkaari paljastaa eri arviointityyppien väliintulot hankeprosessissa ja hankesyklissä. Keskeisessä roolissa on itsearviointi, jolla voidaan tukea hanketta sen eri vaiheissa, lähinnä kuitenkin suunnitteluvaihetta ja seurantaprosessia (kuva 65). Empirian mukaan onnistuneissa hankkeissa korostui arvioiva, strateginen suunnitteluote ja holistinen kehittäjäverkoston hallinta.

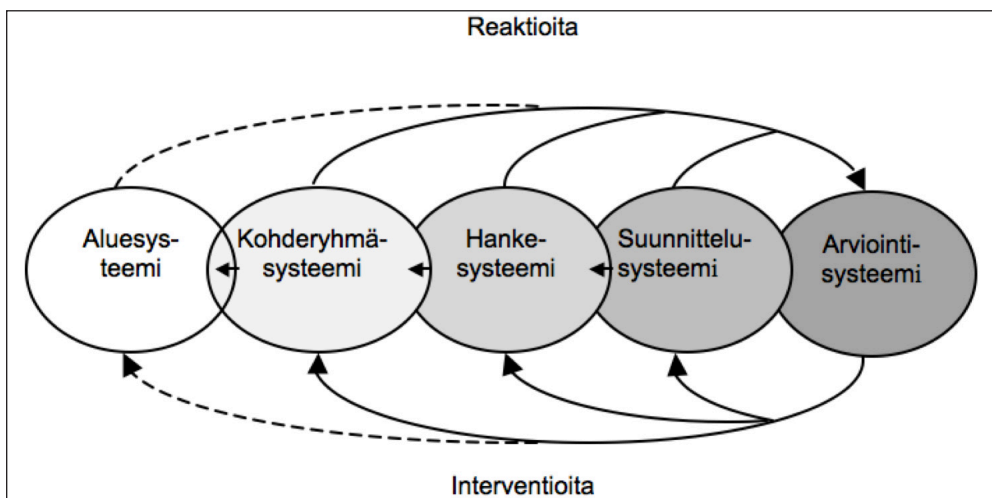
On huomattava, että arviointi on aina väliintulo, joka vaikuttaa arvioitavaan systeemiin. Voidaan siis väittää, että jo arvioinnista puhuminen vaikuttaa arvioitavan tahon tai kohteen käyttäytymiseen ja arviointi-interventio viimeistään on aina puuttumista hankeprosessiin ja kohderyhmäsystemiin, olipa sitten arvioinnin kohteena suunnittelu- tai toteutusprosessi (kuva 66). Aluesysteemin rooli on hanketason arvioinnissa hieman vaikeammin ”horjutettavissa” (se kuuluukin lähinnä ohjelmatason arviointiin). Hankesuunnitelman tekemiseen (suunnittelusysteemiin) vaikuttaminen arvioivalla suunnittelunäkemyksellä on mielestäni tehokkain tapa parantaa koko aluekehittämisen laatua ja vaikuttavuutta. Tämä edellyttää, että arvioivaan hankesuunnitteluun omana erillisenä ”hankkeena” satsataan nykyistä enemmän.

Kehittämistoiminta ja sen arviointi koostuvat yhtä aikaa monista suunnitteluun ja suunnitelmien toteutukseen liittyvistä toiminnoista, joihin liittyy myös erilaisia yhteisöllisiä ja yksilöllisiä näkökulmia. Näkökulmat (suunnittelu- tai tutkimusotteet) voivat olla esimerkiksi rationaalisia, byrokraattisia, vallankäytöllisiä, kommunikatiivisia, opettavaisia, näkemystä avaavia tai filosofisia. Näiden yhdistelmästä syntyy lopulta arvioijan, suunnittelijan tai ke-

hittäjän ote, joka vaikuttaa hankkeen lopputulokseen ja alueelliseen vaikutukseen. Yleisesti voidaan väittää, että kehittämistoiminnan ytimessä oleva ongelmien hahmottaminen ja jäsentäminen sekä asioiden tulkinta on aina myös arvovalinta. Käytännössä suunnittelija tai arvioija tuo näin omat arvonsa suunnitelmaan ja voi siis olla aidosti vallassa ainakin prosessin ajan, tiedostipa hän sen tai ei. Kärjistäen voidaan väittää, että ohjelma edustaa omasta näkökulmastaan realistista ja objektiivista totuutta kehittämisestä, kun taas hanke edustaa pragmaattista, konstruktivistista ja subjektiivista yritystä tarjota ”tarverationalistinen” ratkaisu ongelmaan. Tutkivana arvioijana ja aluekehittäjänä voin vain ihmetellä aluekehityksen toimivuutta tässä ympäristössä: se toimii.



Kuva 65. Aluekehityshankkeen elinkaari ja arvioinnin kohteet sen eri vaiheissa.



Kuva 66. Arviointi on puuttumista suunnittelu-, hanke-, kohderyhmä- ja aluesysteemiin.

---

## 6 Pohdintaa ja johtopäätöksiä

Olen tuonut tutkimuksessani esille aluekehityshankkeiden suunnittelun ja arvioinnin ominaispiirteitä, jotka poikkeavat yleisestä projektien suunnittelusta ja hallinnasta erityisesti tavoitteiden asettamisen ja yhteistyön logiikan osalta. Hankesuunnitteluun liittyviä prosesseja ja niiden erilaisia rooleja aluevaikutusten synnyssä on aiemmin tutkittu vähän. Uutta on myös arvioivan suunnittelijan näkökulma aluekehittämistyön suunnittelukoneiston (top down) ja käytännön kentältä nousevien tarpeiden (bottom up) välissä ja tulkitsijana.

Tavoitelogiikan ohella myös hankkeiden sisältöön ja kompleksisiin toimintaympäristöihin sekä -kulttuureihin liittyvät piirteet erottavat ne muusta hanketoiminnasta. Ohjelmallisessa aluekehittämisessä on kyse paikallistason aloitteellisuuden kanavoimisesta hanketoiminnan kautta kehitystyöhön siten, että syntyy poliittisesti haluttuja, hallittuja aluevaikutuksia. Projektityhteiskunnassa hanketoimijoista on myös kehittynyt uusi, joustava ”aluekehittäjäinstituutio”, joka korostaa emergenttien, paikallisten lähtökohtien, arvojen ja tavoitteiden esilletuomista hankkeiden sisällöissä ja kehittämistoiminnassa yleensä.

Hankesuunnittelun sisällöllisiin haasteisiin ei tässä tutkimuksessa ole ollut mahdollista tarttua. Hankkeet liittyvät aina johonkin substanssiin ja vaativat näin suunnittelun yhteydessä muodostettavaksi myös oman sisältöteoriansa. Kuitenkin sisällölliset kysymykset on voitava kytkeä luontevaksi osaksi suunnitteluprosessia, vaikka ne vaativat oman erityisosaamisensa hankesuunnitteluprosessin osana. Hankesuunnittelumallin tulee siis edistää sisällöllisesti laadukasta suunnittelua. Näihin sisällöllisiin haasteisiin vastataan juuri suunnitteluprosessin analyysivaiheessa; silloin kun visioidaan ja tehdään erilaisia tausta- ja toteuttamisselvityksiä sekä sidosryhmä- ja ongelma-analyyseja.

Tavoitteiden asettaminen tekee hankkeesta lopulta aluekehityshankkeen. Aluekehityshanke tarvitsee loogisesti kolmen (jopa viiden) tasoisia tavoitteita: ylimmällä ja yleisimmällä tasolla aluetavoitteet, kohderyhmätasolla kohderyhmätavoitteet ja hankkeen sisällä toiminnalliset tavoitteet. Lisäksi omana tavoitetasona voidaan vielä nähdä yksilön sisäiset, kehittäjän/suunnittelijan/arvioijan henkilökohtaiset tavoitteet. Yhteiskunnallisella tasolla ovat vielä aluepoliittiset, koko hallinto- ja hallintajärjestelmää ohjaavat tavoitteet, joiden suuntaisesti poliittista valtaa pyritään käyttämään ja suunnittelukonetta ohjaamaan.

### 6.1 Hankesuunnittelun suhde suunnitteluteorioihin

Tämä luku on vastaus tutkimusongelmaan 1: *Mikä on aluekehityshankkeen suunnittelun asema eri suunnittelutraditioiden ja aluesuunnittelu- sekä arviointiteorioiden näkökulmasta?*

Suunnittelu- ja arviointiteoriat palautuvat erilaisiin filosofisiin katsomuksiin ihmisestä ajattelevana ja toimivana olentona. Rationalistiset ajattelumallit voidaan historiallisesti ulottaa Platoniin ja Aristoteleeseen saakka. Suunnittelu on aina ollut ja on edelleen erittäin

tärkeä osa aluekehittämiseen liittyvän päätöksenteon valmistelua, vaikka aluesuunnittelun paradigma onkin postmodernismin ja liberaalin ”kilpailuvaltioidean” myötä muuttumassa. Päämäärien asettaminen, tavoitteiden ja keinojen valinta sekä niiden vaikutusten ennakointi, ”oikeaan tietoon” perustuen, ovat edelleen oleellinen osa suunnitteluprosessia ja suunnitteluvaltaa. Suunnitteluteorioiden ja -perinteiden sekä niiden painottamien arvojen tunteminen on oikeastaan suunnitteluparadigman ymmärtämistä. Tämän tutkimuksen perustelemat teesit aluekehittämisen ja arvioinnin suunnittelussa esiintyvistä päätraditioista hankesuunnittelun näkökulmasta ovat seuraavat:

1. Positivistiseen tieteenfilosofiaan pohjautuvista rationalismin suuntauksista kokonaisvaltainen rationalismi korostaa järkeä ja kokonaisvaltaisuutta, jota voidaan pitää sinänsä hyvänä, tavoiteltavana asiana. Tämän suuntauksen ongelmina ovat oikea ja riittävä tieto, hyvinvoinnin ”tasapuolinen” (esimerkiksi alueellinen) jako ja toteutuksen vaillinaisuus. Inhimillisesti katsottuna synoptinen rationaalisuus on liian raskas toteuttaa, koska se vaatii raskaan toteutuskoneiston, joka voi viedä välineenä huomion pois suunnittelun sisällöllisestä perustehtävästä, ja näin tavoitteet voivat hämärtyä tai tavoitteiden ja keinojen välillä voi syntyä ristiriitaisuuksia. Näin on osaksi käynyt ohjelmallisessakin aluekehittämisessä: raskaimmat ohjelmat edustavat synoptisen rationaalisuuden periaatteella toimivaa suunnittelukonetta, joka on parhaimmillaan hierarkkisesti toimivassa ja johdetussa toimintaympäristössä – ”tehtaassa”, jossa taas aitona alhaalta itseohjautuvana tiimityönä tehtävä innovatiivinen ja prosessimainen hanketyö ei ole parhaimmillaan. Aito tiimityö vaatisi onnistuakseen ainakin prosessiorganisaation.
2. Rationalismin kritiikin pohjalta syntynyt inkrementalismi puolestaan korostaa suunnittelun päätöksentekijän tarpeita tyydyttävää luonnetta ja rajaa siten ongelmat pieniksi, yksi kerrallaan ratkaistaviksi. Tämä helpottaa luonnollisesti asioiden hallintaa mutta aiheuttaa vaikeuksia laajojen rakenteellisten ongelmakokonaisuuksien hahmottamisessa ja ratkaisemisessa. Inkrementalistinen ajattelutapa on hyvin tavallinen hankesuunnittelussa, koska siinä pitkäjänteiseen strategisuuteen ja tavoitteiden sekä keinojen erotteluun ei kiinnitetä erityisen suurta huomiota. Suunnitteluna se on luonteeltaan myös konservatiivista, koska pienin askelin ei kyetä tekemään sellaisia rakenteellisia muutoksia, joissa puututaan myös valta-asetelmiin. Ajattelutapa sopii hyvin vallan säilyttämisstrategiaan ja peliteorian henkeen sekä hallinnon hierarkiaan (politiikka – ohjelma – hanke), jossa ”vahvin diskurssi” pyrkii säilyttämään asemansa. Resurssilähtöisyys ja eri intressiryhmien asianajo liittyvät luontevasti pragmaattiseen, inkrementalistiseen suunnitteluun. Inkrementaalista otetta lisää se, että kehittämishankkeet ovat hyvin usein julkisten organisaatioiden (esim. kunnat) hallinnoimia; ja ne taas ovat poliittisesti, ”pienin askelin”, johdettuja ”kompromissioorganisaatioita”, joilla *Sininen meri* jää usein saavuttamatta.

3. Hermeneuttiseen lähestymistapaan lukeutuvan uushumanismin tradition tärkein suunnittelun suuntaus, transaktiivinen suunnittelu, korostaa ihmistä ja suunnittelua sosiaalisena oppimisena ja kehitysprosessina moniarvoistuvassa yhteiskunnassa, jossa myös arvioinnilla on merkittävä rooli. Tätä näkemystä edustavat myös ns. itse- ja yhteissuunnittelu. Näitä periaatteita hankesuunnittelunkin toivottaisiin edustavan (suunnittelukoneen retoriikan näkökulmasta), koska suunnittelun lähtökohtana on ajattelu, että endogeenisen kehittämisidean mukaan paras tieto ja näkemys kehittymiseen liittyvistä asioista on suunnittelun kohteena olevilla, ns. asiakkailla. Hankesuunnittelu edustaa parhaimmillaan juuri tätä ideologiaa, mutta ongelmia syntyy, kun tästä ajattelu- ja suunnittelumallista lähdetään kommunikoimaan hallintovaltaa edustavan suunnittelukoneen kanssa. Prosesseista voi tulla hallinnollisesti raskaita, koska yhteisen näkemyksen löytäminen toimintatapoihin on usein kohtuuttoman vaikeaa ja resursseja kuluttavaa. Järjestelmä tuottaa politiikka- ja ohjelmatasolta paljon innostavia lupauksia mutta ohjelman suunnasta tulevasta luottamuspulasta johtuen vähän todellista tukea endogeeniselle, emergentille kehittämistyölle hanketasolla. Vaikka toisaalta sosiaalinen pääoma on hanketoiminnan myötä vahvistunut.
4. Kriittinen traditio pyrkii suunnittelun avulla säätelemään voimakkaasti yhteiskuntaa, usein jonkin ryhmän näkökulmasta. Kriittisen teorian viimeisimmät virtaukset sijoittavat yhteiskunnalliset toimijat rakenteellisten valta- ja hallintasuhteiden sisälle siten, että niitä on vaikea sieltä ”eristää” omiksi tarkastelukohteikseen. (Sama ongelma koskee myös arviointitutkijaa.) Teoria antaa hyvän pohjan konstruktivistiselle tutkimusotteelle. Kriittisen suuntauksen mahdollisuudet toteutua hanketoiminnan kautta ovat käytännössä vähäiset, koska ohjelmatyö ja rahoitus sekä niihin liittyvä seuranta ja arviointi säätelevät voimakkaasti toimintaa. Onko sopivaa tai hyväksyttävää, että hankkeet muuttavat (tai niille annetaan mahdollisuus muuttaa) vallitsevaa hallinto- ja vallankäyttöjärjestelmää? Voiko hanke siis uhata ”isäntänsä” (rahoittajan) asemaa? Myös arvioinnin kannalta kysymys on mielenkiintoinen: voiko arvioitsija horjuttaa arvioinnin tilaajan asemaa? Kokemukseni mukaan ainakin hanketason toteutuksessa (ja myös suunnittelussa) voidaan implisiittisesti ajaa tämän suunnitteluideologian mukaisia asioita, ikään kuin bottom up -hengessä. Kriittisen teorian edustaman kommunikatiivisuuden näkökulmasta ohjelmallisessa aluekehittämisprosessissa syklisyys, joka antaa mahdollisuuden interventioihin ajoittain, tarjoaa hyvän mahdollisuuden dialogiin jopa suunnittelukoneen ja kentän välillä. Ongelmana kuitenkin on se, että erityisesti kenttä (hanketaso) kokee ”ylhäältä” tulevan ohjauksen pelkästään toimintaa kontrolloivana ja byrokraatisoivana tekijänä eikä aitona dialogina, jossa kommunikatiivisen suunnittelun idea voisi toteutua. Vastavuoroisen kommunikaation ansiosta oppiminen, joka pitää sisällään annettujen tehtävien uudelleenarvioinnin (esimerkiksi arvioinnin avulla), voisi johtaa prosesseissa syvempään ymmärrykseen kehittämisiongelman luonteesta.

5. Kommunikatiiviseen suunnitteluun ovat viime vuosina voimakkaasti vaikuttaneet keskustelut postmodernismista ja poststrukturalismista. Erityisesti sosiaalisten konfliktien tutkimuksessa on kehitetty yhteisymmärryksen ja dialogisuuden malleja, joissa ikään kuin hyväksytään ristiriidat mutta pyritään (pragmaattisesti) aika ajoittaiseen yhteisymmärrykseen, jolloin asiat etenevät. Agonistisen suunnittelun käsitteistö ja filosofia avaavat mielenkiintoisia ratkaisumahdollisuuksia konfliktien ja epäselvyyden värittämiin ongelmiin: ristiriitojen ja erilaisten näkemysten hyväksyminen ja niiden kanssa eläminen sekä eteneminen edustavat uutta ajattelua aluesuunnittelussa ja -kehittämisessä. Tällainen etenemisidea ja tulevaisuuden kanssa eläminen voisi palvella myös hankesuunnittelua sen toimintaympäristössä, kompleksisessa verkostossa. Se kuitenkin edellyttää kaikilta osallisilta uudenlaista riskien sietämistä ja epäselvyyden, kaaoksenkin, hallintaa. Yhteisen käsitteistön ja ”kehittämiskielen” vielä puuttuessa agonistinen suunnitteluidea voisi toimia linkkinä eri käsitejärjestelmien välillä.
6. Tilanteesta riippuen hankesuunnittelussa ja sen arvioinnissa voivat korostua kommunikatiivisuus tai välineellinen rationaalisuus. Hallinnon näkökulmasta ideaalimalli voisi olla ns. mixed scanning, jossa työnjako suurten linjausten ja pienten askelten työnjaosta on ratkaistu. Se yrittää erityisesti sovittaa yhteen rationaalisen ja inkrementalistisen suunnittelun parhaita puolia, mikä on lopulta kuitenkin naiivi yritys. Suunnittelu ei toimi ”rusinapullalogiikalla”, jossa voidaan napsia sopivimmat ”palat” sieltä, mistä ne ovat helpoimmin saatavissa, sitoutumatta sen syvällisemmin kehitystyöhön ja sen mukanaan tuomiin vastoinkäymisiin. Eri ryhmien väliset sovittamattomatkin ristiriidat ja niiden kanssa eläminen tulisi ottaa aluekehittämisessä, erityisesti hankesuunnittelun näkökulmasta, syvälliseen pohdintaan kommunikatiivisen ja agonistisen suunnittelun hengessä. Joskus on välttämätöntä puuttua radikaalistikin rakenteisiin, jotka ovat – jostakin näkökulmasta – kehityksen esteinä. Silloin kehittämisongelman ratkaisua tai uutta näkökulmaa voidaan perustellusti hakea esimerkiksi konfliktien ja vaihtoehtoisten hallinta- sekä valtarakenteiden kautta. Onko oleellisempaa se, *kuka* määrittelee *mikä* on ongelma, kuin se mikä on ongelma – tai *miten* se ratkaistaan? Aluekehittämisessä ratkaisukeino on usein myös strategisesti vaativa (myös arvioitava), koska sillä on omat sivuvaikutuksensa.
7. Parhaimmillaan ohjelma- tai hankesyklin eri vaiheissa voisivat korostua suunnitteluperinteiden erilaiset ominaispiirteet ja näkökulmat. Pahimmillaan projektisykli voi olla kaaosmainen kokoelma erilaisia politiikkoja, visioita, missioita, tavoitteita, keinoja, toimintamalleja sekä -kulttuureita. Tällaisessa suunnitteluympäristössä arvioiva suunnittelija joutuu väistämättä vallan kenttään, jossa ei ole yksiselitteisiä ja helppoja ratkaisuja. Tässä ympäristössä joustavasti eri suunnittelutraditioita ja suuntauksia sekä heterogeenisen toimijajoukon hallintaa hyödyntävä kommuni-



katiivinen, evolutionaarinen strateginen suunnittelu, joka tuottaa aidosti tarvelähtöisiä tuloksia, on todistetusti mahdollista. Mielestäni suunnittelu on aina myös oppimisprosessi, ja oppiminen on aina vaikeaa, joten suunnitteluun integroitu arviointinäkökulma auttaa oivaltamaan epäselvyyden keskeltä oleellisen.

## 6.2 Ohjelmallisen aluekehittämisen hallinta ja hankekäytäntö

Tässä luvussa vastaan tutkimusongelmaan 2: *Mikä on aluekehittämissuunnitelman ja sitä toteuttavan hankkeen subde ja miten se ilmenee suunnitteluprosesseissa ohjelmaa toteuttavan projektisyklin eri vaiheissa?*

EU-jäsenyyden yhteyteen liittynyt suomalaisen aluepolitiikan uudistaminen ei todellisuudessa ole koskettanut aluekehitystyön perusteita kovin syvältä, ja siihen on sisältynyt myös paljon retoriikkaa, näennäisparannuksia ja päällekkäistä hallintatapaa. EU:n hallintojärjestelmä ikään kuin liimattiin vanhan hallinnon päälle hävittämättä samassa yhteydessä riittävästi vanhoja toimintatapoja. Tällaisessa siirtymätilanteessa, jota eletään edelleen, alueelliset erot toimintakulttuureissa ovat korostuneet, koska kehittämissuunnitelman tulkinnat eivät ole vielä vakiintuneet hallinnon ja kehittämistyön ammattikuntien sisällä.

Byrokraatiaa on kritisoitu ja kritisoidaan kaikilta tasoilta ja tahoilta ohjelmallisessa kehittämistyössä. Hallinnolla on kuitenkin aina oma merkityksensä kehittämistyön suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä arvioinnissa, eikä täydellistä irtiottoa tästä alueellisen hallinnan regimistä ole millään tasolla mahdollista ottaa. Kehittämissuunnittelu on käytännössä aina jollakin tavalla sidottu hallinnollisiin organisaatioihin ja niiden tekemiin päätöksiin – hallintaan ja vallan käyttöön, jonka pitäisi olla kaikkien osallisten kannalta läpinäkyvää, tehokasta, hyväksyttävää ja demokraattista.

Harjoitetun kehitystyön pitäisi näkyä tuloksina ja kehitysvaikutuksina kentällä. Toteutunut kokonaiskehitys kuitenkin kyseenalaistaa koko EU:n ja suomalaisen aluepolitiikan päätavoitteiden (endogeenisen ja alueellisesti tasapainoisen aluekehityksen) toteutumisen nykyisten toimintatapojen avulla. Toimintatavat eivät tue strategioiden ja tavoitteiden edellyttämää kehittämissuunnittelun ja -vastuun jakautumista riittävästi. Suomessa on silti kiistämättä toteutettu useita järjestelyjä, jotka ovat parantaneet esimerkiksi yksittäisten ihmisten ja paikallisten yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia omissa kehityksissään ja edistäneet eri toimijoiden välistä dialogia. Vaikka monet jo ennen EU-jäsenyyttä olemassa olleet käytännöt ovat olleet näiden ideoiden mukaisia, ne on kuitenkin ohjelmallisissa toimintamallissa ”pakotettu” kehittämissuunnittelun käytännöiksi, mikä on edistänyt oppimista organisaatioissa ja alueilla mutta toisaalta myös nostattanut vastarintaa EU:n ja keskushallinnon byrokraattista ja passiivista hallintatapaa kohtaan. 1990-luvulta alkaen kansallisen alue-

politiikan ja ns. laajan aluepolitiikan paradigman muutos kohti kilpailukyky politiikkaa ja hajautettua kilpailuvaltiota tekee ohjelmatoiminnan tuloksellisuuden arvioinnin vaikeaksi, ainakin maaseutukehityksen osalta, koska megatrendit vaikuttavat aluekehitykseen suppeaa aluepolitiikkaa voimakkaammin. Tämän tutkimuksen empiria osoitti, esimerkiksi väestö- ja työpaikkaindikaattoreiden perusteella, kehittämishaasteen ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Ohjelmien tavoitteistoon liittyy myös erilaisia yleisiä tavoitteita ja läpäisyperiaatteella edistettäviä teemoja, joihin liittyvät ongelmat kuvaavat osuvasti ohjelman ja hankkeen välistä (tavoite)kuilua ja lähestymistapaeroa, kuten seuraavissa teeseissä osoitan:

1. Ohjelmatyö edellyttää alueellisen kehittämisen pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta. Se vaatii huomion kiinnittämistä kehittämistyön ydinprosesseihin: hankesuunnittelun tehokkaaseen ohjaamiseen arvioinnin kautta ja kentän monipuolisen bottom up -osallistumisen mahdollistamiseen. Ohjelmallisuuden ongelmana on ohjelmien hajoaminen laajoiksi kaikkia tahoja ja teemoja syleileviksi strategioiksi, joilla ei ole aktiivista strategista ohjausvaikutusta hankkeiden syntyyn ja tavoitteisiin.
2. Strategista keskittämistä voidaan pitää yhtenä keskeisimpänä ohjelman keinona. Sitä, miten keskittäminen toimii strategisena keinona eri aluetasoilla, on pohdittu lopulta erittäin vähän. Yksittäisen hankkeen suunnittelun kautta keskittämisperiaatetta voidaan toteuttaa keskittämällä yksittäinen (mahdollisimman suuri) hanke strategisesti terävästi tai kokoamalla sateenvarjohankkeita tai ns. kärkihankkeita. Keskittämisperiaate – suuret hankekokonaisuudet ja hankkeet – näkyi myös selvänä strategisena pyrkimyksenä tavoiteohjelmissa 2000–2006 (verrattuna kauteen 1995–1999). Suuri hankekoko ei ole kuitenkaan mielestäni itseisarvoisesti tavoiteltava päämäärä. Suurten hankkeiden syntyminen pikemminkin indikoi kehittäjäverkoston olemassaoloa. Ilman aitoa kehittäjäverkostoa suuret hankkeet eivät ole lähtökohtaisesti edes suunnittelullisesti mahdollisia. Ne voivat keinotekoisina ja väkisin synnytettyinä olla jopa hyvinkin tehottomia. On toki selvää, että suurissa hankkeissa syntyy potentiaalia hallinnollisiin säästöihin ja sitä kautta tehokkuuteen. Toki hallitusti toteutetut suuret hankkeet voivat saada aikaan myös merkittäviä rakenteellisia muutoksia, mikä voidaan tulkita verkostostrategian onnistumiseksi.
3. Yleisesti ottaen yhteistyö erilaisten hanketoimijoiden välillä on Suomessa 2000-luvulla lisääntynyt, ja se on eräs kiistaton ohjelmallisen kehittämistoiminnan positiivinen tulos. Ohjelmatasolla kumppanuus voi olla toiveita paperilla, mutta hankkeen suunnitteluvaiheessa aito kumppanuus punnitaan, kun esim. omarahoitus- tai kuntarahoitussuutta kootaan. Käytännössä laaja kumppanuus hanketasolla voi olla ansa, joka kuluttaa suhteettoman paljon voimavaroja tuloksiin nähden. Näin ollen strategisesti oikeat kumppanit ovat kehittämistyössä avainasemassa. Mutta mitä on strateginen kumppanuus? Riippuu tietenkin kenen

kannalta ja näkökulmasta asiaa tarkastellaan: rahoittajan (rahan antajan), hakijan/ toteuttajan (rahan käyttäjän) vai kohderyhmän (hyötyjen saajan). Kumppanuus voi olla siis vertikaalisesti tai/ ja horisontaalisesti viritetyn kumppanuusverkon strategisuutta – ja erilaista hankesyklin eri vaiheissa. Kumppanuuteen on ohjelmatasolta kannustettu, joissakin tapauksissa jopa pakotettu. Esimerkiksi laajan rahoituspohjan vaatimus on tuottanut suurta vaivaa erityisesti hanke-suunnitteluun ja hallinointiin. Varsinkin pienten hankkeiden osalta tilanne voi muodostua kynnyskysymykseksi koko hankkeen joustavan ja strategisesti osuvan suunnittelun kannalta. Myös suurten kuntarahaosuuksien ja yksityisen rahoituksen kytkeminen ohjelmiin suuntaa kehittämistyötä – lähinnä keskittävästi – yksittäisten toimijoiden käsiin.

4. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että globaalit aluerakenteen muutosvoimat ovat selvästi voimakkaampia kuin ohjelmia laadittaessa on arvioitu. Kansallinen kehittämisspansotus on suunnattu lähes kokonaan EU-ohjelmien toteuttamiseen, ja laajan aluepolitiikan toimenpiteet aluekehityksen tasapainottamiseksi ovat jääneet riittämättömiksi, joten voidaan myös tulkita, että tasapainoa ei edes laajasti tavoitella. EU-ohjelmien kautta tapahtuva kehittämissyö ei tule mitä ilmeisimmin olemaan (aiemman hanketoiminnan kokemukset sekä alueiden rakenneongelmat huomioiden) yksistään riittävä alueiden kehittämislain hengen toteuttamiseksi. Raskas hanketoimintamalli, ei myöskään ole tarpeeksi tehokas alueellisen kehittämistyön pääasialliseksi työvälineeksi. Pelkkä suppea aluepolitiikka ei siis riitä vaikeilla alueilla, esim. harvaan asutulla maaseudulla. EU:n tavoiteohjelmiin pohjautuva nykyisen tyyppinen hanketyö soveltuisi paremmin muun kehittämistyön täydennykseksi, rakentamaan pilotteja ”ilkeiden” ongelmien ratkomiseksi.
5. Arvioinnin ja seurannan rooli on erittäin tärkeä projektisyklissä palautteen antajana ja kehityksen suunnan korjaajana. Ongelmana on kuitenkin seurannan toimimattomuus hankesuunnittelun tieto- ja tukijärjestelmänä (kokemusten mukaan esimerkiksi hankerekisteristä ei saada juuri minkäänlaista apua hankesuunnitteluun – se on vain hallinnon väline) ja ohjelmataso arviointien hidastuneisuus sekä hanketaso arviointien hajanaisuus. Kokoavaa metaevaluaatiota tarvitaan erityisesti sopivien arviointivälineiden ja yhteisten, yhteismitallisten käytäntöjen kehittämisessä. Näin arviointien vertailtavuus ja kokonaisvaltaisuus (eheys) paransivat sekä oppiminen ja vuorovaikutus lisääntyisivät. Arvioinnit asettuisivat ehkä myös paremmin omaan rooliin tutkimuksen ja kehittämisen rinnalla.
6. Suunnittelun taustaksi ja tueksi etsitään usein poliittisia käsitteitä, jotka korostavat tiettyä näkökulmaa kehitykseen. Edellä esitelty EU:n periaatteet ja muut teemat, kuten *kestävä kehitys, tasa-arvo, maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus sekä sosiaalinen pääoma*, ovat tällaisia ”hokemia”, joiden merkitys on hanketasolla ”hämärän peitossa”. Käytännössä käsitteen merkityksen hämärtäminen sen löysällä käytöllä eri yhteyksissä kääntyy käsitteellistämisen ideaa vastaan. Käsitteiden täsmällinen

käyttö, oikealla tasolla ja yhteydessä, voi rakentaa myös suunnittelua eteenpäin vievää diskurssia ja viitekehystä, joka on arvioinnin eräs tavoite. Poliitiikka- ja ohjelmatasolla tarvitaan myös tavoitteita, mutta niiden kätkeminen erilaisten periaatteiden ja teemojen taakse voi hämärtää koko kehitysajattelun kirkkautta, ainakin hanketasolla. Ohjelmatavoitteiden tulisi ”laskeutua” hanketasolle saakka ja konkretisoiutua siellä suoraan kohderyhmiä koskevaksi toiminnaksi. Läpäisyperiaatteiden arviointi on hankalaa, koska niiden kytkentä ja konkreettisuus ohjelmissa on yleensä löysä ja retorinen, vaikka indikaattorijärjestelmä pyrkii osaltaan hallitsemaan teemoja. Esimerkiksi hankekriteerit ohjaavat tässä suhteessa liian löysästi (hanketasolla vain retoriikkaa lisäten) hankevalintaa – ja siten myös hankesuunnittelua.

7. Hanke toimii vallan kentässä, jossa on monenlaisia rakenteita ja rakentajia. Kehittämisen organisaatioiden ja ohjelman hallinnollisten rakenteiden ja rakentajien välisessä vallankäytössä hanke jää usein toissijaiseen asemaan puolustaessaan kohderyhmän etuja, vaikka kohderyhmän tulisi olla koko järjestelmän ytimessä. Kehittämistyötä tekevien erilaisten organisaatioiden määrä on tällä hetkellä hyvin suuri, ja jokaisella organisaatiolla on myös oma toiminta-ajatuksensa (ja kohderyhmänsä), mikä tekee vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteista erittäin vaikeaselkoisia. Paikallisen ja alueellisen tason lisäksi myös keskushallinnon erilaiset hallinnolliset rakenteet ja sektoristrategiat, *sektorisuhareineen*<sup>50</sup>, sumentavat olemassa olevaa kehittämisjärjestelmää. Rakenteita pitää yllä ”miksattu” systeemi, vertikaalisesti ja horisontaalisesti hajautettu rahanjakovalta, josta ei luovuta keskushallinnossa – koska se on ”aitoa” valtaa. Kainuun hallintokokeiluakin päätettiin jatkaa vain kokeiluna, koska aitoa endogeenistä kehittämisvaltaa käyttävää maakuntahallintoa ei haluttu Suomeen rakentaa. Tämä voidaan tulkita myös aluepoliittiseksi keskittämispyrkimykseksi – matkalla hajautetusta kilpailuvaltiosta kohti globaalia kilpailua korostavaa metropolivaltiota (ks. Moisio 2012).
8. Keskushallinnon alueelliset organisaatiot hallitsevat merkittäviä kehittämispanoksia, ja niiden toimintaa voidaan pitää suhteellisen pysyvänä. Niiden toimintaa ohjaa laki ja keskushallinnon laatima normisto ja ohjeisto, joka ei aktiivisesti delegoi toimintavaltuuksia alueille. Suurin haaste tässä on se, että alueille on muodostunut vallan käytössä erilaisia toimintakulttuureita, jotka kohtelevat hankkeita ja kehittämisorganisaatioita alueellisesti jopa eriarvoisesti. Kehittämisorganisaatioiden on selvittävä omilla keinoillaan tässä kentässä. Käytännössä ne rakentavat suhteita ja verkostoja sekä hallintoon että muihin kehittämisorganisaatioihin ”kumppanuuden hengessä”, jonka aitoutta voi joskus epäillä. Empiria osoitti, että vahvat ammattimaiset kehittäjätahot jättävät jalkoihin pienet, esimerkiksi 3. sektorin toimijat. Tällaisessa ympäristössä suunnitellaan hankkeet, jotka palvelevat kohderyhmien tarpeita. Hallinnon, kehittäjien ja kohderyhmien roolit ovat

<sup>50</sup> Prof. Eero Uusitalon käyttämä nimitys keskushallinnon johtavista virkamiehistä

- tässä valtapelissä eriytyneet siten, että eri osapuolet epäilevät toistensa motiiveja ja ”syyttävät” toisiaan byrokratian synnyttämisestä – mutta silti tulosta syntyy.
9. Tällaisessa pelissä on projektihenkilöstöstä ja asiantuntijaorganisaatioista tullut uudenlaisia vallankäyttäjiä, jotka perustavat valtansa taitavaan vuorovaikutukseen ja asiantuntijavallan aktiiviseen käyttöön. Myönteisinä puolina paikallisella tasolla on sosiaalisen pääoman vahvistuminen niin organisaatioissa kuin kehitettävissä kohderyhmissäkin. Tässä järjestelmässä pyörii tuhansien projektipäällikköiden ammattikunta, joka vastaa valtavasta suunnittelupanoksesta koko ohjelmallisessa kehittämistyössä (vrt. Kahila 2003). Jos he eivät saa näkyviä aluevaikutuksia aikaan, ainakin he pitävät yllä prosesseja ja oppivat jotakin, millä puolestaan on vaikutusta aluekehitykseen pitkällä aikajänteellä – olipa politiikan painotus mikä tahansa. Tämä kehittäminen ei ole ainakaan elitististä – se on vaativaa ja luovaa verkostojen hallintaa (vrt. myös Sotarauta *et al.* 2007).
  10. Aluekehittämisen hallintojärjestelmä on Suomessa tällä hetkellä monelta suunnalta kohdistuvien paineiden alla. Hallinnon uudistamispyrkimykset ovat liittyneet kokoavaan maakunnalliseen suunnitteluun (maakuntasuunnitelma ja -ohjelma) sekä maakuntien liittojen ja ELY-keskusten toimintojen entistä vahvempaan koordinointiin. Nykyinen ohjelmaraami on joiltakin osin mennyt liian pirstaleiseksi, vaikka toisaalta sehän tarjoaa useammille mahdollisuuksia käyttää valtaa. Vaikuttaa siltä, että hallinnollinen hankeympäristö ei tule (Kainuun kokeilun kokemustenkaan perusteella) yksinkertaistumaan. Ohjelmallinen toiminta jatkuu; ohjelmia tulee olemaan useita ja tämä tarkoittaa, että myös erilaisia toimintamalleja on paljon. Ja suunnittelu sumealla, projektiyhteiskunnan postmodernilla vallan kentällä jatkuu.

### 6.3 Hankesuunnittelun strategisuus ja prosessiluonne

Tässä luvussa vastaan tutkimusongelmaan 3: *Miten strateginen suunnittelu toimii hankesuunnittelun logiikassa ja tavoiteorientoituneessa hankesuunnittelu-prosessissa?*

Alueellisesti merkittävään ja vaikuttavaan kehityspolitiikkaan tarvitaan yhdentävää kehittämisstrategiaa, johon riittävän vahvat toimijatahot ovat aidosti sitoutuneet. Muussa tapauksessa hanketoiminta pirstoutuu alueen tahdon kannalta hallitsemattomiksi yksittäisiksi toimenpiteiksi. Toisaalta postmodernissa maailmassa ei ole mielekäästä eikä mahdollistakaan puristaa kaikkea samaan muottiin. Riittävän kommunikaation ja dialogin aikaansaaminen riittää synergian synnyttämiseen, mikäli taustalla on riittävästi yhteisiä, motivoivia tekijöitä. Ihmisiä ja organisaatioita ei voida ”mekanistisesti” sitouttaa ilman aitoa motivaatiota, joka tarkoittaa sitä, että on halu tavoitella jotakin ja usko sen onnistumiseen. Yhteistoiminnassa ja siitä syntyvissä yhteisvaikutuksissa tulee syntyä uutta lisäarvoa osallisille, ainakin jollakin todennäköisyydellä – jollakin aikaviiveellä. Tässä viitekehyksessä strategisen hankesuunnittelun teesini ovat seuraavat:

1. Luovuuden ja oppimisen sekä jatkuvan uuden omaksumisen merkitys korostuu tunkeuduttaessa kohti uutta tuntematonta, yhä kompleksisemmalta näyttävää tulevaisuutta. Samalla myös kilpailukyvyyn merkitys korostuu ja paradoksaalisella tavalla lisää myös yhteistyön ja verkostojen merkitystä, koska ”yksin” postmodernissa maailmassa on mahdoton olla kilpailukykyinen. Yksilöllisen sankarisuunnittelun aika on ohi myös aluekehittämisessä. Alueellisen kilpailun kehittämistoimintaa aktivoiva voima nähdään monissa kehittäjäpiireissä tehokkaana aluepolitiikkana. Tämä ei välttämättä auta syrjäisiä alueita, kun alueiden välinen kilpailu on johtamassa myös uudenlaiseen vastakkainasetteluun vahvojen ja heikkojen alueiden välillä (vrt. uusi ”kuntakartta”). On käymässä niin, että vahvat hyötyvät monella tavalla heikkoja enemmän alueellisista kehittämisresursseista ja satsauksista innovaatioiden ekosysteemeihin (vrt. ns. *talents effect*).
2. Strategia tarkoittaa keskittymistä oleelliseen – kansanomaisesti: strategia on sitä, että tähdätään ensin – helposti sanottu. Ohjelmallinen aluepolitiikka ja sen mukanaan tuoma hankesuunnittelu on tuonut uudenlaisen strategisen otteen alueelliseen kehittämiseen. Uuden retoriikan alla on kuitenkin vielä vahvana usko hyvinvointivaltion rakenteisiin ja kehityksen hallittavuuteen sekä ohjailuun. Ohjelmatasolla uskotaan, että on mahdollista tunnistaa ja hallita suunnittelun avulla tulevaisuuden haasteet ja tarvittavat innovaatiot, joihin hankkeilla edetään. Jo kehittämisohjelma terminä viittaa siihen, että ohjelmassa on tieto siitä, miten kehitystä ohjataan, ja jossakin muualla ovat kehitettävät, joiden toivotaan osallistuvan, sitoutuvan ja kehittyvän.
3. Käytännön hankesuunnittelussa ja erilaisten strategioiden toteutuksessa yrityksillä ja erilaisilla julkisilla organisaatioilla on keskeisin rooli. Näiden sitoutumisesta syntyy myös alueellinen strategia – ei kirjoitetusta suunnitelmasta. Alueellisiin strategioihin perustuvat myös tavoiteohjelmatasoiset strategiat, ainakin toteutuksen osalta. Sitoutumisongelmia voi syntyä tilanteissa, joissa alueellinen strategia ei palvele alueellisten toimijoiden omia strategioita: empiria osoitti sellaisten hankkeiden tuloksellisuuden, joiden strategia oli lähellä isäntäorganisaation strategiaa. Sitoutumista voi myös heikentää paljon puhuttu *sitouttaminen*, joka edustaa hyvin mekanistista yhteistyön suunnittelukäsitystä. Yhteisiä, motivoivia tavoitteita tarvitaan erityisesti alueella kehittämisen perustehtävän ja kentän kehittämisinnostuksen saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Yhteisiin tavoitteisiin motivoituminen mahdollistuu, kun valta, vastuu ja vastuullinen kehittäminen koetaan yhteiseksi asiaksi.
4. Alueellisessa kehittämistoiminnassa uudet toimintaperiaatteet limittyvät usein vanhojen toimintatapojen kanssa – ja vanhat ajattelumallit kahlitsevat uusia avauksia. Tällöin on vaarana, että päädytään vain vahvistamaan jo olemassa olevaa ja jopa lukitaan alue entistä vahvemmin menneeseen (vrt. inkrementalismi). Visionäärisen näkemyksen syntyminen tarvitsee välttämättä pitkän aikajänteen (yli 5 vuotta), koska muussa tapauksessa juututaan askaroimaan detaljeissa eikä

perustavaa laatua oleviin rakenteellisiin muutoksiin kyetä. Visiointi ei kuitenkaan johda juuri mihinkään ilman syviä asenteellisia ja pohjimmaisia perusoletuksia koskevia muutoksia, jotka johtavat ennen pitkää konkreettisiin tekoihin. Alueen toimijoiden yhteisen vision luominen ja resurssien yhdistäminen koherenttien kehittämisstrategioiden avulla perustuu myös ajatukseen kehityksen hallitsemisesta. Alueellisten kehittämisohjelmien ja strategioiden avulla halutaan kontrolloida mahdollisimman useaa alueellisen kehityksen kannalta tärkeää toimijaa. Esimerkiksi Kainuun maakunnassa on tällä hetkellä 62 erilaista alueen kehittämistä ”koordinoivaa” strategiaa, joiden tavoitteena on saada alueen kehitys mahdollisimman kokonaisvaltaisesti hallintaan. Alueellinen kehitys ei kuitenkaan ole nykyisissä maakunnissa minkään yksittäisen tahon hallinnassa. Ovella on poststrateginen aikakausi, jossa eri toimijoiden tarpeet kilpailevat keskenään ja vaativat (kukin omasta näkökulmastaan) nykyistä ”tasavertaisempaa” osallisuutta kehityksensä rakentamiseen.

5. Klassisen strategisen otteen taustalla olevat perusoletukset heijastelevat vahvaa uskoa instrumentaaliseen rationaaliseen suunnitteluun, joka voidaan hallitusti viedä moniportaisen suunnittelukoneiston läpi niin, että siinä hankkeet ovat enemmän suunnittelukonetta varten kuin kone hankkeita varten. Voiko tällainen strateginen ote ulottua aidosti hanketasolle saakka? Tuhansia hankkeita sisältävä ohjelma on klassisessa mielessä hallitsematon strategia, jonka virittämällä kentällä käydään valtataistelua erilaisilla strategioilla ja jopa erilaisilla pelisäännöillä. Empiria osoitti suunnittelukoneen ja bottom up -suunnittelun välisen ristiriidan ja vastakkainasettelun, johon tarvitaan luottamuksellisempaa, kommunikatiivisempaa suunnitteluotetta. Olemme tulossa kehittämisympäristössä poststrategiseen kauteen, jossa erilaiset strategiat sekoittuvat ja uusiutuvat emergenteiksi merkitysjärjestelmiksi niiden ehdoilla, jotka kykenevät johtamaan aluepoliittista keskustelua. Ja tämä kaipaa uudenlaista kokonaisarviointia.
6. Lähtökohtana strategiselle hankesuunnittelun mallintamiselle voi olla yksilön luontainen tavoitteellisuus. Yksilötasolla ihmisen aktiivinen henkinen toiminta on päämäärähakuista ja tavoitteellista, sen perusta on ihmistä motivoivissa tekijöissä. Yksilötasolla tavoitteisuuden osa on suunnitelmallisuus: ihminen arvioi (ennakoi), mikä on toiminnan lopputulos ja mitkä ovat sen seuraukset. Toimintatavan valitseminen ja tehtävässä tarvittavan ponnistelun ennakointi ja arviointi kuuluvat suunnitelmallisuuteen – strategisen ajattelun ja suunnittelun peruserätyksiin. Yksilönä tai tiimin jäsenenä suunnittelija kohtaa myös suunnittelukoneiston, joka valvoo, arvioi, palkitsee ja rankaisee. Yksilöiden välisistä suhteista rakentuvat myös tiimit, organisaatiot ja strategiset verkostot, jotka liittävät yhteen keskeisen hanketoimijayhteisön hankkeen perustehtävän äärelle (ja samalla tyydyttämään myös muita sosiaalisen vuorovaikutuksen tarpeita). Hankkeet ovat valtarakenteeltaan epämuodollisia ja organisaatiokulttuuriltaan heterogeenisiä, mikä lisää strategioiden emergenttisuutta ja ilmenee suunnittelutiimin tasolla erilaisina

rooleina sekä alueellisella tasolla erilaisina fragmentoituneina valta-, hallinta- ja hallintorakenteina – virallisina ja epävirallisina.

7. Syklisyys on oleellinen osa strategista hankesuunnittelumallia. Vaikka hankkeella on lineaarinen aika, on sillä myös syklinen luonne, jonka kautta hankkeen idea ja tavoitteellinen, strateginen, kehitystyö voivat jatkua ja uusiutua. Hankesuunnittelijan tulee ymmärtää aluekehityshankkeiden ”virrassa” niiden yhteydet eri kehittämistavoitteisiin, yhteydet muihin hankkeisiin (hankekokonaisuudet) ja jatkuvuus uusissa hankkeissa (projektisykli). Olennainen seikka on jo suunnitteluvaiheessa ymmärtää itse (itseohjautuvasti) tehdyn ennakoarvioinnin rooli hankkeiden laadun varmistajana. Väliarvioinnin rooli korostuu palautteen antajana hankkeen toteutukselle ja jälkiarvioinnin rooli palautteen antajana uudelle hankesuunnittelulle ja tulevalle ohjelmatyölle. Hankesyklin kokonaisuuden kannalta on oleellista tuntea eritasoiset tavoitteet sekä niiden toteuttamisesta vastaavat tahot ja suunnittelu- sekä hallintokäytännöt. Ohjelmaerusteisen kehittämistyön ansiosta aluekehityshankkeista syntyy jatkuva, ainutkertaisista hankkeista muodostuva syklinen ja synerginen ohjelmaprosessi, jossa yksittäinen hankeprosessi ”virtaa” muun ”kehittämisyvirran” mukana hallitusti tai hallitsemattomasti.
8. Aluekehityshankkeen on liityttävä saumattomasti aluekehitysohjelmaan, sen johonkin hankekokonaisuuteen projektisyklin kautta siten, että se on mahdollisimman koherentti strategiaohjelman suhteen. Toisaalta sen on myös palveltava toteuttajatahojen omia strategioita ja oltava ennen kaikkea aidosti hyödyllinen kohderyhmälle (siis relevantti ja koherentti strategia kohderyhmän suhteen). Edellisessä luvussa esitetyssä suunnittelumallissa on otettu huomioon nimenomaan näitä aluekehityshankkeiden erityispiirteitä. Käytännössä edellä mainittu voi johtaa ”suunnittelukoneen palvontaan”, johon liittyy ongelmallisia piirteitä. Rahoituspäätöksessä hanke on kahlittu jäykästi hyväksytyihin tavoitteisiin, joita ei nykyisessä suunnittelujärjestelmässä olla valmiita joustavasti muuttamaan. Hankesuunnittelija/aluekehittäjä joutuu siis sovittamaan hankkeensa toisaalta ohjelman ehtoihin ja toisaalta toimimaan oman taustaorganisaationsa asettamissa taloudellisissa ja kulttuurisissa raameissa.
9. Suunnittelukone käyttää passiivista valtaa, kun se valitsee vain sille mieleiset hanke-esitykset. Kentän ja strategian näkökulmasta tässä valinnassa innovatiivisuuden ja luovuuden kriteerit ovat ahtaita. ”Valtasysteemejä” ei päästä muuttamaan radikaalisti ainakaan tätä kautta. Tämä karsii hanketyöstä paljon potentiaalia, koska systeemin byrokrattisuus (tässä tapauksessa sanalla on negatiivinen lataus) on lähes kaikkien hanketoimijatahojen tiedossa. Siitä on saatu erittäin runsaasti palautetta myös muiden arviointien kautta. Se on ylivoimaisesti keskeisin hanketoimintaa häiritseväksi koettu tekijä koko ohjelmatyössä.
10. Ohjelmallisessa kehittämismallissa toimiva kehittäjäverkosto siis luo lopulta edellytykset luontevalle työnjaolle, strategisille hankekokonaisuuksille (toimivien hankkeiden verkosto) ja niiden kestäväälle jatkuvuudelle (peräkkäiset hankkeet/



jatkohankkeet/hankkeiden jälkihoito). Kehittäjäverkoston tulisi kyetä huolehtimaan myös eritasoisten tavoitteiden toteutumisesta siten, että ne tukisivat aidosti ja aukottomasti toisiaan. Tässä työssä tarvitaan niin julkisia, yksityisiä kuin kolmannenkin sektorin toimijoita. Käytännön kehittämistyö tulisi saada toimimaan siten, että ohjelman ja kehittäjätahojen välille syntyy sellainen strateginen verkosto, joka kykenee ratkomaan kohderyhmän ongelmia – sellaisella toimintamallilla, joka ei itse syö liikaa resursseja ja energiaa.

11. Hankesuunnittelun logiikka on muuttunut 2000-luvulla. Hankesuunnittelussa on ollut selvä tarve panostaa 1990-lukua enemmän toimivien hankekokonaisuuksien muodostamiseen, seurantaan, arviointiin ja kokemuksista oppimiseen. Ohjelmien onnistumiselle aluetasolla on suuri haaste, kykenevätkö eri toteuttajat hotot ja tasot toisiaan tukevaan yhteistyöhön ja tukeeko toimeenpanomalli alueelliseen strategiaan perustuvaa johdonmukaista hankkeiden suunnittelua, kohdentamista ja hankkeiden välistä yhteistyötä. Myös seutukuntatasoisen tai toimialoittaisen koordinoinnin tarve hanke- ja kuntatason sekä maakuntatason välissä on suuri. Maaseutuhankkeiden osalta toimintaryhmät ja työohjelmat ovat tehneet tätä strategista työtä onnistuneesti. Joillakin alueilla on myös laajoilla yksittäisillä kärkihankkeilla hoidettu tätä koordinointia. Erilaiset kärki- ja klusterihankkeet ovat strategisessa mielessä kiistanalaisia: parhaimmillaan ne voivat olla tehokkaita ja tuloksellisia, mutta pahimmillaan ne voivat irtaantua pyörittämään omaa hankemylyään kaukana kohderyhmien tarpeista. Parhaiden käytäntöjen monistaminen ei ole hanketason patenttiratkaisu, sillä hankkeet ovat aina ainutkertaisia. Toisilta voi toki oppia, mutta se ei ole helppoa – matkiminen on. En ole myöskään vakuuttunut erilaisten kansainvälisten innovaatio- ja kilpailukykykymallien imitoinnista suomalaisessa aluepolitiikassa.

## 6.4 Arvioinnin näkökulma hankesuunnittelun tukena

Tässä luvussa vastaan tutkimusongelmaan 4: *Miten arvioinnin näkökulma kytketään hankesuunnitteluun ja osaksi hankkeen hallintaa?*

Arvioinnissa halutaan arvottaa kohdetta jonkin kriteerin suhteen. Yleensä halutaan tietää, saavutetaanko (tai saavutettiinko) suunnitellulla aluekehitystoimenpiteellä sille etukäteen asetetut tavoitteet. Tavoitteet ovat siis myös arvioinnin fokuksessa. Tyypillinen arvioinnin ongelma onkin arvioida toimintaprosessien laatua ja punnita erilaisia tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia keskenään sekä erottaa sieltä ko. hankkeen nettovaikutus. Myös kontrafaktuaalisen tilanteen pohtiminen tai simulointi voi avata arvioinnin näkökulmaa ohjelman, hankkeen tai jopa yksittäisen toimenpiteen osalta. Seuraaviin teeseihin olen koonnut arvioinnin näkökulmia hankesuunnittelussa:

1. Erityisesti alueellisen vaikuttavuuden arvioinnin ongelmana on erottaa arvioitavan kohteen ulkopuolelta tulevat vaikutukset syy-vaikutus-suhteeseen. Esimerkiksi politiikkatason (ns. laajan aluepolitiikan) vaikutukset voivat ”jyrätä” ohjelman vaikutukset, puhumattakaan yksittäisen hankkeen vaikutuksista, ja ohjelman kokonaisvaikutukset taas kätkevät usein yksittäisen hankkeen nettovaikutukset. Myös erilaisten kehittämistoimien arvaamattomat sivuvaikutukset voivat kumota tehokkaasti haluttuja vaikutuksia, jos intervention vaikutusmekanismeja ei tunneta tai tunnisteta. Hanketeorian (hankkeen interventiologiikan ja kontekstin) aukaisu on osa arvioinnin kysymyksenasettelun hahmottamista.
2. Nettovaikutusten arviointiongelma on olennainen myös useiden samantyyppisten hankkeiden vaikutusten tunnistamisen osalta. Esimerkiksi jonkin ohjelman rahoittamana voidaan toteuttaa useita hankkeita, joiden toimenpiteet kohdistuvat samaan kohderyhmään. Näin syntyneet tulokset voidaan laskea kunkin hankkeen tuloksiksi, vaikka todellisuudessa onkin kysymyksessä yksi ja sama ilmiö. Aluevaikutukset voivat myös korvata jonkin ilmiön täysin uudella tai aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia jossakin toisaalla, eikä siis mitään syvällistä rakenteellista muutosta tapahdukaan kohdealueella – vaikutus vuotaa. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, kun hankkeen synnyttämä työpaikka hävittää työpaikan jossakin muualla tai korvaa jonkin entisen. Hankesuunnittelija on erittäin haastavassa tilanteessa, kun hän joutuu pohtimaan tämänkaltaisia vuotoihin liittyviä kysymyksiä ja arvioimaan niiden alueellisia vaikutuksia yksittäisen hankkeen osalta – vaikka vastuu näissä asioissa kuuluukin ohjelmatasolle. Näin ollen suunnittelijan tulisi siis voida mennä myös (itse)arvioijan rooliin, jotta hän voisi tunnistaa erilaisia evolutionaarisia murroksia syy-seuraus-suhteissa. Intervention suunnittelu on siis ”herkkyyskohtien” etsimistä, jota voidaan tukea samanaikaisella strategiseen prosessiin kytkeytyvällä arvioinnilla.
3. Suunnitelman ennakoarviointi on laadunvarmennuksena itsestäänselvyys. Ohjelma- ja hanketoiminnan toteutuksessa arvioinnista haetaan tukea toiminnan ohjaukseen, siis seurannan tueksi ja johtamiseen eli hankkeen operatiivisen läpiviennin parantamiseksi. Arvioinnista haetaan usein ensisijaisesti nopeita pragmaattisia, teknisiä parannusesityksiä toimintaan. Kuitenkin arviointi lisää myös tavalla tai toisella ymmärrystä ja oppimista erilaisista prosesseista ja vuorovaikutusmekanismeista.
4. Itsearviointi (itseohjautuvuuden muotona) on tehokas tapa parantaa toiminnan laatua monella ulottuvuudella. Suunnitteluvaiheessa sillä voidaan erityisesti parantaa hankesuunnitelman relevanssia ja suunnitteluprosessin läpiviennin tehokkuutta. Arviointiprosessi itsessään on myös oppimisprosessi, vaikka sen perustehtävä on tuottaa oppimismahdollisuuksia arviointiprosessia laajemmin. Arvioinnin roolikartalla itsearviointi voisi lähestyä kumppanuuskonsultaation lisäksi myös terapeutista työnohjausta, jonka sisältö voisi olla organisaatioiden ja hanketiimien peilinä toimiminen siten, että erilaiset taustalla olevat voimat ja

vallankäyttö saadaan näkyviksi ja sitä kautta käsiteltäviksi. Joissakin tapauksissa itsearviointi voi olla myös aktiivista sisäistä kehittämistä tai kouluttamista. Kriittisempi asioita käsitteellistävä tulkitseminen tai tutkiminen on mahdollista myös tehdä itse, mutta se vaatii jo systemaattista arviointimenetelmien hallintaa.

5. Konstruktivistis-realistisen arvioinnin rooli on postmodernissa toimintaympäristössä, erityisesti suunnittelu- ja kehittämisparadigman muuttuessa, kommunikatiivisuutta edistävä ja konflikteja käsitteellistävä. Ristiriitojen sietäminen ja konfliktien hallintakyky on osa arvioivaa hankesuunnitteluprosessin hallintaa. Riittävä luottamus luo mahdollisuudet myös aidosti kommunikatiiviselle suunnitteluprosessille ja tehokkaille suunnittelukäytännöille. Agonistinen suunnittelu tarjoaa arvioivalle hankesuunnittelijalle toimivan mallin suunnitella ja toimia kompleksisessä ympäristössä rohkeasti ja luovasti.
6. Vaikka arviointi koetaan vielä tällä hetkellä byrokraattisena lisäkuormana, tulee arvioinnin rooli lisääntymään kaikilla yhteiskunnan toiminnan ja erityisesti kehittämisen lohkoilla. Tämä johtuu toiminnan ohjauksen hierarkioiden purkautumisesta ja verkostomaisten toimintatapojen lisääntymisestä. Myös erilaisen ohjelmallisen työn ja ”itseohjautuvan” kehittämisen lisääntyminen sekä hanke-toiminnan yleistyminen lisäävät nimenomaan tässä tutkimuksessa korostettua itsearviointitarvetta. Arvioiva lähestymistapa korostuu erityisesti alueellisessa kehittämisessä, jossa strategiset verkostot rakennetaan hankekohtaisiksi tiimeiksi ja verkosto-organisaatioiksi. Realistista arvioivaa otetta vaatii myös alueellinen oppiminen ja sosiaalisen pääoman kasvu; ne edellyttävät asioiden käsitteellistämistä, luottamuksen ja yhteyksien sekä aidon dialogin syvällistä sisäistämistä toimijoiden keskuudessa.

## 6.5 Hyvä aluekehityshanke

Ohjelmiin perustuva hankesuunnittelukäytäntö ja hanketyö ovat vieneet alueellista kehittämistä toimijalähtöiseen suuntaan korostaen samalla erityisesti kumppanuutta, täydentävyyttä ja endogeenisyyttä. Hanketoiminta on monimuotoisena strategisena suunnittelukäytäntönä joustava – kommunikatiivinen verkostostrategia, joka pyrkii olemaan pragmaattisesti evolutionaarinen. Endogeeninen hanketyö ja ylhäältä ohjattu ohjelmapolitiikka ovat peruslähtökohdiltaan samaa, suunnatusti luovaa kehittämistyötä suhteessa kohderyhmiin ja aluekehittämisen perustehtävään. Mutta millainen on hyvä hankesuunnitelma ja hanke? Aluekehityshankkeen yleisten laatukriteereiden määrittely voi perustua ainoastaan käsitykseen hyvästä normatiivisesta suunnitteluprosessista, menettelytapateoriasta. Laadukkaan aluekehityshankkeen arvioivaan, rakenteellisesti eheään ja luovaan (evolutionaarisia murroksia etsivään) strategiseen suunnitteluun liittyvät haasteet haluan vielä kiteyttää seuraavasti:

1. Hankkeelle on suunniteltava tarkka, rajattu ja mitattava tavoitteisto, erityisesti tulostavoitteet, jotka on analyttisesti johdettu ratkaistavasta ongelmasta/haasteesta. Tavoitteiston tulee sisältää toiminnallisia (hankkeen sisäisiä) kohderyhmiä ja aluetavoitteita, joilla kullakin on oma funktionsa hankesuunnitelmassa, erityisesti seurannan ja arvioinnin suhteen. Eritasoisilla tavoitteilla voidaan jäsentää myös hankkeen sisäistä toimintalogiikkaa siten, että hankkeen ohjaus, seuranta ja arviointi ovat hallittavissa. Laatuksiteereinä tälle tärkeimmälle vaiheelle ovat ongelma-analyyseinä vedettävien johtopäätösten validius, uskottavuus, loogisuus ja luovuus (koherentti strategisuus – erityisesti suhteessa kohderyhmään) sekä eritasoisten tavoitteiden relevanssi omalla tasollaan, loogisuus eri tasojen välillä ja selkeys sekä tavoitteiden mitattavuus. Yleistavoitteen rooli korostuu hankkeen kytkemisessä ohjelmaan ja yhteistyöhön muiden hankkeiden kanssa (suhteessa samaan kohderyhmään tai klusteriin).
2. Hankkeelle on suunniteltava tarkka, rajattu perustehtävä ja toimenpiteiden sekä ydinprosessien kokonaisuus, joka on loogisesti sidottu tavoitteisiin, erityisesti tuotoksiin ja tuotosindikaattoreihin (joista osan on oltava myös kommunikatiivisuutta tukevia prosessi-indikaattoreita). Hanke vastaa siis ensisijaisesti tuotosten syntymisestä. Tämä edellyttää, että hankkeelle on suunniteltu strategisesti rajattu aikataulu ja täsmällisesti määritellyt resurssit niin, että hankeprosessilla saadaan syntymään tuotokset. Lisäksi on varmistettava, että kohderyhmiä- ja alueprosessi käynnistyvät. Hankkeen toimiva suhde ympäristöönsä (ohjelmaan, osallisiin ja muihin hankkeisiin) on rakennettava myös toimenpiteiden tasolla suunnitteluvaiheessa. Hankkeesta on viritettävä aluekehittämisen näyttämö, jossa kehittämistyö hankkeen elinkaaren aikana hanketiimin eri rooleista tehdään. Suunnitelma on käsikirjoitus, jota projektipäällikkö ohjaa.
3. Hankkeelle on suunniteltava toimiva seuranta sekä johtamisjärjestelmä ja tarvittaessa myös seurannan tueksi väliarviointi (ikään kuin laadunvarmentajaksi). Seuranta tukemaan ja täydentämään on hankkeelle suunniteltava yhteistoiminnan pelisäännöt ja viestintä, jossa kaikille toteuttajakumppaneille ja osallisille (hankkeessa mukana olijoille) on määritelty omat strategiset roolinsa, jotka soveltuvat hankkeen sisällölliseen ja strategiseen luonteeseen. Uskottava tehokkuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus sekä toteutettavuus ja ohjattavuus ovat myös luotavissa suunnitelmaan evolutionaarisella, strategisella ja realistisella arvioivalla hankesuunnittelulla.

Hankesuunnitelman tekeminen sisältää myös toimialakohtaisia haasteita. Eri toimialoilla on erilainen tapa argumentoida ja perustella hankkeiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta (esim. kulttuurihankkeet ovat empirian perusteella erittäin haastavassa tilanteessa). Kuitenkin hanketyön kokemusten ja arviointien perusteella onnistuneiden hankkeiden yhteisiä piirteitä ovat hyvä relevanssi, tehokas viestintä (erityisesti sisäinen, joka tukee tiimin tavoitteellista toimintaa), toimiva ohjausryhmä, avoin toimintatapa (dialogi kohde-

ryhmän kanssa), evolutionaarinen strategisuus ja yhteisöllisyys sekä suorat yrityskytkenät. Tällaisten hankkeiden taustalla on usein myös suhteellisen positiivinen, hallintaa korostava suhtautuminen ohjelmabyrokraatiaan. Kun tavoitteet osuvat ympäristön ja kumppaneiden kehitysaikomuksiin, syntyy yhteistyömekanismien kautta vaikuttavaa jälkeä myös heterogeenisissä verkostoissa. Itsearviointin tukemalla kommunikatiivis-agonistisella suunnitteluluotteella ja etupainotteisella viestinnällä on mahdollista hallita muutos- ja kriisitilanteet.

Hankeprosessi, hankesykli, on vielä toimintatapoja etsivässä vaiheessa: julkisen sektorin asema on ylikorostunut, eivätkä yritykset ole vielä löytäneet tasapainoista rooliaan kehittämishanketyössä. Toisaalta yrityssektorilla myös arvostetaan julkisten organisaatioiden toimintaa ”byrokratian hoitamisessa” suhteessa ohjelmien hallintatapaan. Hanketoiminnan harjoittelu-aika on ohi aluekehittämisessä. Ammattimaisuus, sosiaalinen ja sisällöllinen oppiminen sekä monipuolinen kestävyys tulevat vastaisuudessa korostumaan hanketyössä. Aluepolitiikan ja aluekehittämisen paradigman muuttuessa keskittyvää kehitystä tukevan innovaatio- ja kilpailukyky politiikan suuntaan tulevat myös vastakkainasettelut ja konfliktit lisääntymään. Tämä lisää tarvetta (uudelleen)arvioida aluekehittämisen kohdentamista, ohjaamista ja hallinnan regiimiä.

Hankesuunnitteluprosessin voima ja olemus koostuu suunnittelijan hallussa olevista suunnittelumalleista ja niistä kumpuavasta suunnittelunäkemyksestä. Nämä toimivat hankesuunnittelun viitekehyksenä, joka pitää varsinaisen luovan suunnitteluprosessin suunnassa siten, että relevantti, koherentti suunnitelma on mahdollista tuottaa. Tämä luo siis metodologisen pohjan suunnittelulle, johon voidaan soveltaa erilaisia työkaluja, joita on tarjolla valtava määrä. Myös suunnitteluprosessi itsessään voidaan viedä läpi lukuisilla eri tavoilla – yhtä oikeaa tapaa ei ole, vaikka siitä voidaankin erottaa yhteisiä teemallisia ja työtapoihin liittyviä vaiheita. Prosessissa luovuuden ja kriittisyyden draamallisesti viisas vuorottelu sekä niiden teknisesti hallittu käyttö ja toiminnan hyvä kokonaishallinta ovat avainasemassa. Loogisen, tuottavan prosessin aikaansaamiseksi tietty järjestelmällisyys ja järjestys asioiden käsittelyssä ovat välttämättömiä. Suunnitteluvaihe on itse asiassa oma osahanke, joka tuottaa, suunnitelmatuotoksen lisäksi, parhaimmillaan hyvin syvällisen oppimisprosessin osallisille. Ja tätä suunnittelua sekä oppimisen riemua riittää niin kauan, kunnes olemme alueellisen kehityksen ylimmällä tasanteella...



---

## Lähdeluettelo

- Aaltola, Juhani (1992). Eräitä tieteenteorian peruskysymyksiä ihmistutkimuksen näkökulmasta. *Chydenius-Instituutin tutkimuksia* 4/1992, 100 s.
- Aaltola, Juhani (2001). Filosofia, tiede, ymmärtäminen. *Teoksessa* Aaltola, Juhani ja Raine Valli (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II – näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, 9–25. PS-kustannus, Jyväskylä.
- Ahlqvist, Toni (2008). Alueellisen muutoksen teknologiat. Informaatiotalouden rakentuminen Varsinais-Suomessa vuosina 1985–2001. *Turun yliopiston julkaisuja*, C 266. 310 s.
- Ahokas, Jussi (2007). Suuri aluepolitiikka Suomessa. Julkisen talouden alueelliset vaikutukset vuosina 1994-2004. *Sisäasiainministeriön Julkaisuja* 55/2007.
- Airaksinen, Jenni, Inga Nyholm & Arto Haveri (2004). *Seutuyhteistyö arki –Retoriikkaa politiikkaa ja raakaa työtä. Kunnallistutkimuksia*. 265 s. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Airaksinen, Jenni, Arto Haveri, Heidi Pyykkönen & Piia Väisänen (2008). Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti. *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 41/2008. Edita Prima Oy, Helsinki
- Airaksinen, Timo & Katri Kaalikoski (1997). Arvojen ja välineiden outo rationaliteetti. *Teoksessa* Niiniluoto, Ilkka ja Ilpo Halonen (toim.): *Järki*, 329–346. Yliopistopaino, Helsinki.
- Alasuutari, Pertti (1999). *Laadullinen tutkimus*. 317 s. Vastapaino, Jyväskylä.
- Albaek, Erik (1995). Policy Evaluation: Design and Utilization. Rist, Ray (toim.) Policy Evaluation. Linking Theory to Practice, 5–18. *The Intenational Library of Comparative Public Policy. Series 3*. Edward Elgar. Aldershot.
- Aldea-Partanen, Andra, Heimo Keränen & Susanna Nevalainen (2003). Aurora Borealis. Project Cycle Management in Regional Development. ERSA 2003, Jyväskylä. Peripheries, Centres and Spatial Development in the New Europe. Congress CD-Rom. Paper 547.
- Alkin C. Marvin & Christina A. Christie (2004). An Evaluation Theory Tree (12–66 s.). *Teoksessa* Alkin C. Marvin (toim.): *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Sage Publications, Inc. 392 s.
- Allmendinger, Philip (2001). *Planning in postmodern times*. Routledge, London.
- Alueiden kehittämislaki 602/2002. <<http://www.finlex.fi/lains/index.html>>
- Ansoff, H. Igor (1981). Strateginen johtaminen. *Ekonomia-sarja* 70. 280 s. Weilin & Göös, Espoo.
- Antila, Juha & Pekka Ylöstalo (2002). Proaktiivinen toimintatapa yritysten ja palkansaajien yhteinen etu? Työministeriö, *Työpoliittinen tutkimus* 239. 318 s. Edita, Helsinki.
- Anttila, Pirkko (1999). *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Taito-, taide- ja muotoilualojen tutkimuksen työvälineet*. Akatiimi Oy sekä Kuopion käsi- ja taideteollisuusakatemia. 488 s. Jyväskylä.
- Asetus alueiden kehittämisestä (1224/2002) 1837/2009. <<http://www.finlex.fi>>. 2/2010
- Aula, Pekka & Saku Mantere (2005). *Hyvä yritys. Strateginen maineenhallinta*. 234 s. WSOY, Juva.
- Bengs, Christer, Timo Heikkinen, Janne Roininen ja Kaisa Schmidt-Thomé (2000). Katsaus aluekehitystutkimukseen. *Sitran raportteja* 3. 50 s.
- Blom, Raimo (toim.) (1999). *Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-luvusta*. 264 s. Gaudeamus, Tampere.
- Blomberg, Ulla E. (2009). Euroopan alueiden kehittämis- ja suunnitteluyhteistyö sekä unionin koheesio politiikka. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen* 20/2009. 127 s.
- Bourdieu, Pierre (1998). *Järjen käytännöllisyys. Toiminnan teorian lähtökohtia*. 216 s. Vastapaino, Tampere.
- Bryson, John M. (1988). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. 348 s. Josse-Bass, San Francisco.
- Castells, Manuel & Pekka Himanen (2001). *Suomen tietoyhteiskuntamalli*. 200 s. Sitra ja WSOY, Vantaa.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the network society*. 556 s. Blackwell, Cambridge.
- CEC – Commission of the European Communities (1993). Project cycle management. Integrated approach and logical framework. Commission of the European Communities, Evaluation unit methods and instruments for project cycle management, Manual 1. 67 s.
- CEC – Commission of the European Communities (1995). *Common guide for monitoring and interim evaluation*. European Commission, EC Structural Funds.

- Chadwick, George (1971). *A Systems View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. 429 s. Pergamon Press Ltd, Oxford.
- Checkland, Peter (1981). *Systems thinking, systems practice*. 330 s. John Wiley & Sons Ltd, Chichester.
- Coule, Coyle (2004). *Practical Strategy. Structured Tools and Techniques*. 308 s. Pearson Education, England.
- Chelimsky, Eleanor (1997). The Coming Transformations in Evaluation. *Teoksessa* Chelimsky, Eleanor & William R. Shadish (toim.): *Evaluation for the 21 st Century*. Thousands Oaks, London.
- Davidoff, Paul (1996/2003). Advocacy and Pluralism in Planning. *Teoksessa* Campbell Scott & Susan S. Fainstein (toim.): *Readings in Planning Theory*, 210–224. Blackwell, Cornwall.
- Dear, Michael (1986). Postmodernism and planning. *Environment and planning D. Society and Space* 4:3, p. 367–384.
- Directorate General for Agriculture (2002). *Guidelines for the mid term evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*. 89 s.
- Engeström, Yrjö (1995). *Kehittävä työntutkimus – perusteita, tuloksia, haasteita*. 265 s. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Eräsaari, Risto (1999). Menestysuniversumia merkitsemässä. *Teoksessa* Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*, 145–168. Gaudeamus, Tampere.
- Eskelinen, Heikki (2001). Aluepolitiikka rautahäkissä. *Kunnallisalun kehittämissätiö, Polemia-sarjan julkaisu* 41. 91 s. Vammala.
- Eskelinen, Heikki ja Kimmo Niiranen (2003). Itä-Suomen talouskehityksen pitkä linja ja nykyiset ongelmat. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2003. s. 43–58.
- Eskelinen, Heikki (2004). Alueiden kehitysmahdollisuudet. *Teoksessa* Suomen Kuntaliitto: *Maakunnat ja koheesio*. s. 51–56. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Eskelinen, Heikki (2006). Aluekehitys pienen kunnan tekemänä – mikä on rajaseutujen tulevaisuus. Luento(moniste) pienkuntaseminaarissa Tohmajärvellä 24.11.2006.
- Eskelinen, Heikki & Timo Hirvonen (2006). *Positioning Finland in European Space*. Ministry of the Environment & Ministry of the Interior. 140 s. Helsinki.
- Eskelinen, Heikki (2009). Koheesio kolmas ulottuvuus. *Teoksessa* Hirvonen, T. & a. Suikkanen (toim.): *ESPO:n Pohjoisessa Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen* 55/2009.
- Etzioni, Amitai (1968). *The active society. A theory of societal and political processes*. Collier-Macmillan, London.
- Euroopan Komissio (2002). *Alueellisen ennakkoinnin käytännön opas – Suomi*. Euroopan yhteisöt. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. 202 s.
- Euroopan yhteisöt (2004). *Uusi koheesiokumppanuus. Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus*. Euroopan komissio, Belgia, 248 s.
- Eurooppa-valmistelukunta (2003). *Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista*. 324 s.
- European Commission (1997). *Evaluating EU Expenditure Programmes. A Guide*. Ex Post and Intermediate Evaluation. DG XIX/02. Brussels.
- European Commission (1999a). *Handbook: Objective oriented project design & management*. Tempus programme, European Training Foundation. DG XXII. 71 s. Torino.
- European Commission (1999b). *Volume Collection: Evaluating socio-economic programmes*, Vol. 1-6. EC Structural Funds. Italy.
- European Commission (2000). *Common Evaluation Questions with Criteria and Indicators*. Evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. Document VI/12004/00 Final.
- European Commission (2001a). *EuropeAid Co-operation Office. General Affairs. Evaluation. "Manual. Project Cycle Management"*. 10.11.2003. <[http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/PCM\\_Manual\\_EN-march2001.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/PCM_Manual_EN-march2001.pdf)>
- European Commission (2001b). *Guidelines for the Evaluation of Leader+ Programmes*. 64 s.
- European Commission (2003). *Annual Evaluation Review 2002. Overview of the Commission's Evaluation Activities and Main Evaluation Findings*. 80 s.
- Faludi, Andreas (1973). *Planning Theory. Urban and Regional Planning Series* 7. 312 s. Pergamon Press, Oxford.



- Fetterman, David (1996). Empowerment Evaluation: An Introduction to Theory and Practice. *Teoksessa* Fetterman, David, Shakeh Kaftarian & Abraham Wandersman (toim.): *Empowerment Evaluation*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Democracy in Practice*. 290 s. Chicago Press, Chicago.
- Forester, John (1989). *Planning in the Face of Power*. 283 s. University of California Press, Berkeley.
- Forester, John (1993). *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice. Toward a Critical Pragmatism*. 214 s. State University of New York Press, Albany.
- Foucault, Michel (2000). *Tarkkailla ja rangaista*. 475 s. Otava, Keuruu.
- Friedmann, John (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. 510 s. Princeton University Press, Princeton.
- Friedman, John (2003). Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. *Teoksessa* Campbell Scott & Susan S. Fainstein (toim.): *Readings in Planning Theory*, 75–83. Blackwell, Oxford.
- Guba, Egon G. & Yvonna S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. 294 s. Sage Publications.
- Habermas, Jürgen (1994). *Järke ja kommunikaatio: Tekstejä 1981–89*. 263 s. Gaudeamus, Tampere.
- Harvey, David (1986). *Explanation in Geography*. 521 s. Arrowsmith, Bristol.
- Harvey, David (1989). *The Condition of Postmodernity*. 320 s. Blackwell, Oxford.
- Harvey, David (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. 468 s. Blackwell, Cambridge.
- Hautamäki, Lauri (1988). Mitä kehitys on. *Terra* 100:2, 190–194.
- Hautamäki, Lauri (1991). Alueellisen suunnittelun teoriat ja menetelmät. *Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos, julkaisuja A* 12. 181 s.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (1997). *Seudullisen yhteistyön johtaminen*. Suomen kuntaliitto. 124 s. Helsinki.
- Healey, Patsy (1992). Planning through debate. The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review* 63, No. 2. ss. 143–162.
- Healey, Patsy (1995). The Argumentative turn in planning theory and its implication for spatial strategy formation. In: Pakarinen, T & Ylinen, H (eds). *Are Local Strategies Possible? – Scrutinising Sustainable*. Tampere University of Technology, Department of Architecture, Urban Planning, *Publications* 29, 46–70. Tampere.
- Heikkilä, Erkki (1994). *Hanketoiminta ja maaseudun kehittäminen*. Maaseutupoliitikan neuvottelukunta. Helsinki.
- Heikkilä, Jorma & Kristiina Heikkilä (2001). *Innovatiivisuutta etsimässä. Irতিottoa keskinkertaisuudesta*. Kauppakaari ja Heikkilä Inno-Consulting Oy. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä. 362 s.
- Heikkinen, Hannu L. T. (2001). Toimintatutkimus - toiminnan ja ajattelun taitoa. *Teoksessa* Aaltola, Juhani ja Raine Valli (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: virkkeitä aloittelevalle tutkijalle*, 170–185. Gummerus, Jyväskylä.
- Heiskanen, Tiina (2004). Yleiset kehitysnäkymät. *Teoksessa* Suomen Kuntaliitto: *Maakunnat ja koheesio*, 1-18 s. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Helén, Ilpo (2000). Michel Foucault'n valta-analytiikka. *Teoksessa* Heiskala, Risto (toim.): *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*, 270–315. Gaudeamus, Tampere.
- Helin, Kari (1993). *Tuplavoimin muutoksiin*. 224 s. Innotiimi Oy, Vantaa.
- Higgs P. H. (1995). Metatheories in philosophy of education: Introductory overview, In Higgs (Ed.): *Metatheories in philosophy of education*. Heinemann, Johannesburg.
- Hillier, J. (2002). *Shadows of Power. An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*. London: Routledge.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2001). *Tutki ja kirjoita*. 430 s. Kirjayhtymä, Vantaa.
- Horelli, Liisa (2003). Valittajista tekijöiksi. Nuoret valtautumisen verkoissa Pohjois-Karjalassa. Teknillinen korkeakoulu, *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B* 86. 78 s. Espoo.
- Hynynen, Ari (2001). Suunnittelun ja tilan sekamuotoja. *Alue ja ympäristö* 30:1/2002, 18-32.
- Hyryläinen, Torsti (2008). Sosiaalisen pääoman hallinta hyvinä käytänteinä. *Teoksessa* Nyqvist, Anneli (toim.). *Näin tehtiin. Maaseudun kehittämisohjelmat 2000 – 2006*. Maa- ja metsätalousministeriö & Maaseutuvirasto. Painoyhtymä Oy, Porvoo.
- Hyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko (2000). Sosiaalinen pääoma ja paikallinen kehittäminen. *Teoksessa*: *Teoksessa* Hyryläinen Torsti & Pertti Rannikko (toim.): *Eurooppalaistuva maaseutupoliittikka*, 189–200. Gummerus, Jyväskylä.
- Hyryläinen, Torsti & Sari Luostarinen (1997). Luova kumppanuus. Paikallisen kumppanuuden alkuvaiheet Suomessa vuonna 1997. *Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Mikkeli, julkaisuja* 58. 45 s.

- Hyryläinen, Torsti (1992). Omaehtoisuuspyrkimys alueellisessa kehittämisessä. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos. *Tutkimuksia sarja A* 14. Tampere.
- Häkli, Jouni (1999). *Meta hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen*. 231 s. Vastapaino, Tampere.
- Jalava, Urpo & Petri Virtanen (1998). *Tietoa luova projekti*. 216 s. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Jankkila, Hilka (2008). Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – toimijanäkökulma. *Acta Universitatis Lapponiensis* 154. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi 2008. Juvenes Print Tampere. 289 s.
- Jauhiainen, Jussi S. (2000). Regional Development and Regional Policy. European Union and the Baltic Sea Region. University of Turku, Centre for Extension Studies, *Publications A:79*. 132 s.
- Jauhiainen, Jussi S. & Vivi Niemenmaa (2002). Yhden muuton genealogia - Tieteen tilan teknologioiden suunnittelu ja hallinta. *Alue ja ympäristö* 31:1/2002, 38–53.
- Jauhiainen, Jussi S. & Vivi Niemenmaa (2006). *Alueellinen suunnittelu*. 292 s. Vastapaino, Tampere.
- Johanson, Jan-Erik, Mikko Mattila & Petri Uusikylä (1995). Johdatus verkostanalyysiin. *Kuluttajatutkimuskeskus, menetelmäraportteja ja käsikirjoja* 3/1995. 122 s. Helsinki.
- Jung, C.G. (1985). *Unia, ajatuksia, muistikuvia*. 453 s. WSOY, Juva.
- Jungk, Robert & Norbert R. Müllert (1989). *Tulevaisuusverstaat*. 163 s. Moniseri, Kerava.
- Juuti, Pauli (1994). Kehittämiskokemuksia yksityiseltä sektorilta. *Teoksessa* Lindqvist, Tuija & Marketta Rajavaara (toim.): *Kehittämistyö itseanalyysiin*, 96–105. Stakes ja Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Hakapaino, Helsinki.
- Juuti Pauli (2005): Toivon johtaminen. *Aavaranta-sarja* 191 s. Otava, Keuruu 2005.
- Juuti Pauli, Heikki Rannikko ja Ville Saarikoski (2004): Muutospuhe. Muutoksen retoriikka johtamisen ja organisaatioiden arjen näyttämöllä. *Aavaranta-sarja*, 256 s. Otava, Keuruu 2004.
- Järvinen, Pertti ja Annikki Järvinen (2000). *Tutkimustyön metodeista*. 221 s. Opinpajan kirja, Tampere.
- Kaasalainen, Marja (1994). Projektien mahdollisuudet toiminnan kehittäjinä ja muuttajina. *Teoksessa* Lindqvist, Tuija & Marketta Rajavaara (toim.): *Kehittämistyö itseanalyysiin*, 57–69. Stakes ja Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Hakapaino, Helsinki.
- Kahila, Petri (2003). Tulkintoja kehittämistyön valtasuhteiden muuttumisesta. *Teoksessa* Riukulehto, Sulevi ja Annika Tuovinen (toim.): *Aluekehityksen todellisuus*, 92–110. Seinäjoen IV aluekehityspäivät 19.-20.3.2002. Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus ja koulutuskeskus, B:29.
- Kajanoja, Jouko (1996). *Kommunikatiivinen yhteiskunta. Puheenvuoro hyvinvointivaltiosta*. 223 s. Gummerus, Jyväskylä.
- Kangas, Risto (2000). Jürgen Habermas ja modernin projektin puolustuksen vaikeus. *Teoksessa* Heiskala, Risto (toim.): *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*, 192–222. Gaudeamus, Tampere.
- Kangasharju, Aki (2003). Alueellisen keskittymisen väistämättömyys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 99:1, 6–16.
- Kantola (2010). Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. *Teoksessa* Kaisto Jani & Miikka Pyykkönen (toim.): *Hallintavalta. Sosiaalisen politiikan ja talouden kysymyksiä*. Gaudeamus. Helsinki University Press Helsinki.
- Kaplan Robert S. & David P. Norton (2004). *Strategiakartat. Aineettoman pääoman muuttaminen mitattaviksi tuloksiksi*. Talentum, Helsinki 2004.
- Kaplan Robert S. & David P. Norton (2007). *Strategian toteutus. Synergiaetujen luominen balanced scorecardin avulla*. Talentum, Helsinki 2007.
- Kaplan Robert S. & David P. Norton (2009). *Strategiaverkko*. Talentum, Helsinki 2009.
- Karppi, Ilari J. (1996). Alueellistumisen ajasta toiminnan tiloihin. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos. *Sarja A*, 17. 243 s.
- Kasvio, Antti (1994). *Uusi työn yhteiskunta: Suomalaisen työelämän muutokset ja kehittämismahdollisuudet*. 269 s. Gaudeamus, Jyväskylä.
- Kataja, Jukka-Pekka (1998). ”Hanketyö on kovaa hommaa” – Tuloksekkaan maaseudun kehittämishankkeen mallit. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT, *Raportteja ja artikkeleita* 159. 100 s. Helsinki.
- Kataja, Jukka-Pekka & Martti Patjas (2001). EU:n tavoite 5b ja 6-ohjelmat ja maaseudun kehitys Suomessa vuosina 1995-1999. *Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita* 48. 48 s. Helsinki.
- Katajamäki, Hannu (2003). Ex-Post evaluation of objective 6 programmes in Finland and Sweden for the period 1995-99. Report to the European Commission’s DGRegio. 69 s.
- Katajamäki, Hannu (1990). Uusi maaseutu on monimuotoisten toimintojen mosaiikki. *Teoksessa* Markku Tykkyläinen (toim.): *Maaseudun mahdollisuudet. Studia Generalia -luennot keväällä 1990*. Joensuu yliopisto, Kulttuuri- ja suunnittelumaantiede. Tiedonantoja N:o 16, 48–53.

- Kauppila, Pekka (2004). Matkailukeskusten kehitysprosessi ja rooli aluekehityksessä paikallistasolla: esimerkkeinä Levi, Ruka, Saariselkä ja Ylläs. *Nordia Geographical Publications* 33:1. Multiprint Oy, Oulu. 222 s.
- Keränen, Heikki (2004). Maaseudun aluerakenteen muutos 1990-2002. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Working Papers* 48. 128 s.
- Keränen, Heikki, Pentti Malinen & Olli Aulaskari (2000). Suomen maaseututyyppit. Suomen Aluetutkimus FAR, *Selvityksiä* 20. 87 s. Sonkajärvi.
- Keränen, Heimo (1994). Maaseutuohjelman rooli alueellisessa kehittämisessä – kokemuksia Kainuun pilotista. *Maaseudun uusi aika* 2/1994, 31–43.
- Keränen, Heimo (1997). Ideasta uutta luovaksi hankkeeksi – aluekehityshankkeen suunnitteluprosessi. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Working Papers* 7. 45 s.
- Keränen, Heimo (1998). Työ ja paikka – Etätyön kehittymislähtökohdat Kainuussa. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Research Reports* 6. 125 s.
- Keränen, Heimo (2000). IT-SCAND - "Parhaat käytännöt" telematiikkayritysten kansainvälistymispyrkimyksissä Pohjoinen Periferia Ohjelma-alueella. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämisskeskus, moniste. 34 s.
- Keränen, Heimo (2001a). Hankesuunnittelun idea ja projektisyklin hallinta aluekehittämisessä. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Research Reports* 7. 173 s.
- Keränen, Heimo (2001b). State of the Art Financial Services for the inhabitants of isolated areas (STARFISH): Description of Users Needs. Case Sieppijärvi and Someroharju in Finland. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, moniste. 37 s.
- Keränen, Heimo (2002). Kylä, suunnittelu ja paikallinen kehittäminen - idea uudesta kyläsuunnittelumallista. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, REDEC Kajaani, *Working Papers* 39. 45 s.
- Keränen, Heimo (2003). Itsearviointityökirja toimintaryhmien käyttöön. Maa- ja metsätalousministeriö, *Maaseudun paikalliset toimintaryhmät 2/2003*. 37 s. Helsinki.
- Keränen, Heimo & Ilmo Juntunen (2002). Starfish. Users' experiences in testing of the bank kiosk. Case Sieppijärvi and Someroharju in Finland. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, moniste. 57 s.
- Keränen, Heimo, Jukka-Pekka Kataja, Olli Aulaskari, Heikki Keränen, Susanna Nevalainen, Pentti Malinen & Jouni Ponnikas (2004). Alueellisen maaseudun kehittämissohjelman (ALMA) väliarviointi. *MMM:n julkaisuja* 3/2004. 232 s.
- Keränen Heimo, Keimo Sillanpää & Tommi Ålander (2002). Pohjois-Pohjanmaan työohjelmien arviointi. Aluekehityssäätö/ FAR, selvityksiä 22. 52 s. 24.1.2003. <<http://www.aluekehityssaatio.fi/far/docs/Pohjois-Pohjanmaan%20tyoohjelmien%20valiarviointi%202002.pdf>>
- Keränen, Heimo & Mika Hyvönen (2000). Käsityöprojektin väliarviointi (Nivala-Haapajärven, Siikalatvan ja Ylivieskan seutukunnissa). Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämisskeskus, moniste. 40 s.
- Keränen, Heimo & Pentti Malinen (1997). Projektisyklin hallinta aluekehittämisessä. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Research Reports* 3. 98 s.
- Keränen, Heimo, Sanna Nousiainen, Heikki Keränen & Pentti Malinen (2000b). Ylä-Savon seutukuntaohjelman 1995-1999 jälkiarviointi – Arvioinnin kohteena 5b-ohjelman kehittämisshankkeet. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Working Papers* 31. 114 s.
- Keränen, Reijo (1999). Lyhyt johdatus hankearviointiin: sisäinen ja ulkoinen arviointi. Suomen Aluetutkimus FAR, *Selvityksiä* 18. 36 s. Sonkajärvi.
- Kim W. Chan & Renée Mauborgne (2005). *Sinisen meren strategia*. Talentum, 280 s.
- Kinnunen, Ismo (2001). Ympäristön suunnittelu - ongelmallinen kokonaisuus. Arvio kuntien ympäristön suunnittelun tilasta ja kehityksestä. Oulun yliopisto, *Acta Universitatis Ouluensis A* 368. 183 s.
- Kirkkinen, Heikki (2001). Onko tasapainoinen aluekehitys mahdollinen? *Teoksessa* Heinonen Jarmo: *Luovaan tasapainoon*, 165-187. Ekosäätiö, Pieksämäki.
- Kirvelä, Torsti (1998). *4 tulevaisuutta ja kunnat*. Suomen kuntaliitto. 136 s. Helsinki.
- Klein, J (1990). *Interdisciplinarity: History, Theory and Practice*. 331 s. Wayne State University Press, Detroit.
- Koivumaa, Katariina (1999). *EU uudelle vuositukselle*. 307 s. Taloustieto, Vantaa.
- Konkka, Jyrki (1997). Kollektiivinen vs. yksilöllinen rationaalisuus. *Teoksessa* Niiniluoto Ilkka & Ilpo Halonen (toim.): *Järki*, 297-304. Yliopistopaino, Helsinki.

- Korhonen, Sirpa & Heimo Keränen (2003). Kainuun ja Pohjois-Lapin Oppivat seutukunnat (OSKU) –hankkeiden väliarviointi. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus, moniste. 49 s.
- Kosonen, Mauno, Mikko Valtakari, Pentti Viitala (1999). Avautuminen Eurooppaan. *Teoksessa* Kosonen, Mauno, Harry Schulman, Mikko Valtakari & Pentti Viitala: *Suunnittelualueena Suomi*, 77–128. Yliopistopaino, Helsinki.
- Koukkari, Keijo (1991). Euroopan yhteisön aluepolitiikka ja siihen vaikuttaneet tekijät. Erityistarkastelun kohteena infrastruktuuri. *Eurooppa-Instituutin julkaisuja* 4/91, Turku. 115 s.
- Kujala, Eeva-Maarit & Heimo Keränen (2002). Maa Ponteva -Alueellisen kulttuuriperinteen digitointiin ja tuotteistamiseen liittyvä koulutus- ja kehittämisprojektin väliarviointi. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus, moniste. 82 s.
- Kumpulainen, Mikko (1999). Maan ja talouden välissä. Viisi kertomusta suomalaisen maatalan luontosuhteen muutoksesta. Joensuun yliopisto, maantieteen laitos, *Julkaisuja* 5. 240 s.
- Kuntaliitto (2010). *Rakennemuutoskatsaus 2010*. Kuntaliitto, Helsinki. 77 s.
- Kuorikoski, Riitta & Terri Kupiainen (2001). Kehittävä projekti. Tutkimus elintarvikealan maaseutuyrityksille markkinoinnin koulutus- ja kehittämispalveluja tuottavien projektien toiminnasta. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, *Tutkimuksia* 247. 131 s. Vammala.
- Kuula, Arja (1999). *Toimintatutkimus. Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä*. Vastapaino. Tampere. 240 s.
- Laasasenaho, Martti (2010). Ohjelmakeskeisestä kehittämispolitiikasta yksilökeskeiseen kehittämispolitiikkaan harvaan asutulla maaseudulla: elämänurasopimus kunnan ja kehittäjäyksilön välillä. 247 s. Teknillinen korkeakoulu, *Doctoral Dissertation Series* 2010/3. Multiprint Oy, Espoo.
- Lagerspez, Erik (1997). Vapaat ja järkevät valinnat. *Teoksessa* Niiniluoto Ilkka & Ilpo Halonen (toim.): *Järki*, 283-296. Yliopistopaino, Helsinki.
- Laitinen, Ilpo (2003) Arviointietikka. Suomen arviointiyhdistys, 14.11.2003. <[www.finnishevaluationsociety.net](http://www.finnishevaluationsociety.net)>.
- Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009. <[www.finlex.fi/fi](http://www.finlex.fi/fi)> 2/2010.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030343>>
- Le Galès, Patrick (1998). Conclusion –government and governance of regions. Structural weaknesses and new mobilisations. *Teoksessa* Le Galès, P & C. Lequesne (toim.). *Regions in Europe*, 239–267. Routledge. London.
- Lehti, Eero & Kari Ristola (1990). *Suunnittelu – luovaa työtä*. 127 s. Rakennuskirja, Helsinki.
- Lehtimäki, Hanna (2000). Kohti strategian tekemisen moniäänisyyttä. *Alue ja ympäristö* 29:2, 59–75.
- Lehto, Esko (2000). Kehittämishanke sosiaalisen pääoman rakentajana. *Teoksessa* Hyyryläinen Torsti & Pertti Rannikko (toim.): *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka*, 166–188. Gummerus, Jyväskylä.
- Lehto, Esko & Jukka Oksa (2004). Maaseudun menestystarinat - Sotkamon kehittämisverkostot kansainvälisessä vertailussa. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Research Reports* 10. 85 s.
- Leppänen, Marika, Reija Linnamaa & Arttu Vainio (1999). Etelä-Pohjanmaan työohjelmien arviointi. *Vaasan yliopiston tutkimuslaitos, Julkaisu* 80. 152 s.
- Lichfield, Nathaniel, Peter Kettle & Michael Whitbread (1975). *Evaluation in the Planning Process*. 336 s. Pergamon Press.
- Lindqvist, Martti (1992). *Auttajan varjo - pahuuden ja haavoittuvuuden ongelma ihmistyön etiikassa*. 204 s. Otava, Keuruu.
- Lindqvist, Tuija (1999). Evaluaation uskottavuus. *Teoksessa* Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*, 106–118. Gaudeamus, Tampere.
- Lindqvist, Tuija (2005). Johdatus tapauskohtaiseen realistiseen arviointiin. *Teoksessa* Ilse Julkunen, Tuija Lindqvist, Sakari Kainulainen (toim.): *Realistisen arvioinnin ensimmäiset askeleet*. Stakes, FinSoc *Työpapereita* 3/2005. Helsinki.
- Lindström, Kari (1997). Tutkimus työelämän kehittämisen tukena. *Teoksessa* Alasoini, Tuomo, Mari Kyllönen & Antti Kasvio (toim.): *Työelämän innovaatiot - väline kilpailukyvyyn, hyvinvoinnin ja työllisyyden edistämiseen*, 253-268. Kansallinen työelämän kehittämisohjelma, Raportteja 2. Helsinki.
- Lindström, Kari (2002). Organisaatioteoriat ja organisaatioiden kehittämissuuntaukset. *Teoksessa* Lindström, Kari & Anneli Leppänen (toim.): *Työyhteisön terveys ja hyvinvointi*, s. 46–65. Työterveyslaitos, Vammalan Kirjapaino Oy.
- Linna, Tapio S. (1996). Ympäristövaikutusten arviointi strategisen suunnittelun menetelmänä. *Yhteiskuntasuunnittelu* 3/96, 21-36.

- Linnamaa, Reija (2004). Verkostojen toimivuus ja kilpailukyky. *HAUS-julkaisu* 1/2004. 269 s.
- Luoma, Mikko (2006). Strateginen kehittäminen. Luento(moniste). eMBA-koulutus, Oulun yliopisto.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2001a). Alueellinen maaseudun kehittämissuunnitelma tavoite 1-ohjelman ulkopuolisille alueille vuosille 2000-2006. (ALMA). *MMM:n julkaisu* 11/2001. 172 s.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2001b). POMO+ -toimintaryhmät ja niiden kehittämissuunnitelmien toteuttaminen 2001-2006 - toimeenpanoasiakirja. *MMM:n julkaisu* 10/2001. 26 s.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2001c). Suomen LEADER+ -ohjelma. *MMM:n julkaisu* 9/2001. 102 s.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2003). Suomen alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman täytäntönpäätökset vuodelta 2002, moniste. 39 s.
- Majoinen, Kaija (2001). Mitä virkaa valtuustolla? Kuntaliitto ja Joensuun yliopisto, *Acta-väitöskirjasarja* 2/2001. 356 s.
- Malinen, Pentti (2000). Yhdentävän maaseutupolitiikan eurooppalainen tausta. *Teoksessa* Hyryläinen Torsti & Pertti Rannikko (toim.): *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka*, 22–45. Gummerus, Jyväskylä.
- Malinen, Pentti, Panu Kallio, Jukka-Pekka Kataja, Sanna Karjalainen, Heikki Keränen, Heimo Keränen, Ari Luttinen, Reijo Keränen & Arja Poranen (2002). Manner-Suomen tavoite 5b -ohjelman väliarviointi. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Working Papers* 41. 214 s.
- Mannermaa, Mika (1991). Evolutionaarinen tulevaisuudentutkimus. Evolutionaarinen tulevaisuudentutkimus: tulevaisuudentutkimuksen paradigmojen ja niiden metodologisten ominaisuuksien tarkastelua. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. *Acta futura Fennica* 2. 362 s. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Mannermaa, Mika (toim.) (1999). Toolbox - Työelämän ennakkoinnin työkalupakki. Työministeriö, *ESR-julkaisu* 41/99. 134 s.
- Mannermaa, Mika (2004). *Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus*. 249 s. WS Bookwell Oy, Porvoo.
- Mattila, Mikko & Petri Uusikylä (1999). *Verkostoyhteiskunta: käytännön johdatus verkostoanalyysiin*. 237 s. Gaudeamus, Helsinki.
- McLoughlin, J. Brian (1969). *Urban and regional planning*. Faber and Faber, London.
- Mikkonen, Kauko (1997). Aluetutkimuksen menetelmät. *Vaasan yliopiston julkaisu*, *opetusjulkaisu* 50. 137 s.
- Mintzberg, Henry (1988). Opening up the Definition of Strategy. *Teoksessa* James Brian Quinn, Henry Mintzberg & Robert M. James (toim.): *The Strategy Process – Concepts, Contexts, and Cases*. Prentice Hall, New Jersey.
- Mintzberg, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. 458 s. Prentice Hall, New York.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel (1998). *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. The Free Press, New York.
- Moisio, Sami (2005). Aluepolitiikan muuttuva nomos ja kilpailukykyisen Suomen luominen. *Teoksessa* Moisio, Sami (toim.): *Maantiede mun silmäni avaa, maapalloa katselemaan*. Turun yliopiston maantieteellisen laitoksen *julkaisu* A 171, 23–43.
- Moisio, Sami (2006). Kansallisesta Suomesta kilpailukyky-yhteiskuntaan: maantieteen ja tieteellisen tutkimuksen muuttuva toimintaympäristö. *Terra* 118: 3-4, 218–228.
- Moisio, Sami (2012). *Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. 321 s. Vastapaino, Tampere.
- Moore, Geoffrey A. (2007). *Ylitä kysynnän kuilu (Crossing the Chasm)*. 272 s. Jyväskylä, Gummerus Kirjapaino Oy.
- Muilu, Toivo & Jarmo Rusanen (2004). Rural definitions and short-term dynamics in rural areas of Finland in 1989-1997. *Environment and Planning A* 36:8, 1499–1516.
- Murto, Kari (1994). Yhteisön prosessikeskeisestä kehittämissuunnitelmasta. *Teoksessa* Lindqvist, Tuija & Marketta Rajavaara (toim.): *Kehittämistyö itseanalyysiin*, 106–122. Stakes ja Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Hakapaino, Helsinki.
- Murto, Kari (1995). *Prosessin johtaminen. Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä*. Jyväskylän koulutuskeskus Oy. 142 s. Saarijärvi.
- Mustakangas, Ella, Markku Kiviniemi & Hilka Vihinen (2004). Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. *Maa- ja elintarviketalous* 57. 202 s.
- Mäki, Matti & Timo Lakso (2001). Hanketoiminnan neljä todellisuutta: ESR-rahoitetut hankkeet rahoittajien, toteuttajien ja osallistujien silmin. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. *Sente-julkaisu* 10/2001. 154 s.

- Mäkinen, Marko (1994). Aluepolitiikka Euroopan Unionissa ja sen jäsenmaissa Suomen näkökulmasta. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, *Tutkimuksia B* 66/1994. 75 s.
- Mäkinen, Marko (1999). Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Tampereen yliopisto, *Acta universitatis Tamperensis*, 691. 228 s.
- Mäntysaari, Mikko (1999). Arviointitutkimuksen taustaoletukset. *Teoksessa* Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*, 54–68. Gaudeamus, Tampere.
- Mäntysalo, Raine (1999). Suunnittelu ja oppiminen. *Yhteiskuntasuunnittelu* 1-2/1999, 8–27.
- Mäntysalo, Raine (2001). Land-use planning as inter-organizational learning. University of Oulu, *Acta C* 155.
- Mäntysalo, Raine (2007). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys osallistumisen näkökulmasta. Kirjoituksia kaupungista ja suunnittelusta. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C* 63, 108 s. Espoo 2007.
- Nagarajan Nigel & Marc Vanheukelen (1997). Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide. Ex Post and Intermediate Evaluation. European Commission, *DG XIX/02*.
- Naukkarinen, Arvo, Jarmo Rusanen & Alfred Colpaert (1991). Maaseutu karttaruutujen perusteella 1980-luvun ensimmäisellä puoliskolla. *Terra* 103:3, 184–199.
- Naukkarinen, Arvo & Jarmo Rusanen & Toivo Muilu (2001). Geo- ja ympäristöpoliittiset sekä sosioekonomiset muutokset kehittämisen haasteina Suomen Pohjoisen Periferian kunnissa. *Teoksessa*: Niemelä, Pauli, Arvo Naukkarinen, Kyösti Urponen & Sirkka-Liisa Pamilo (toim.): *Uusi tutkimukseen perustuva suunnittelukäytäntö Pohjoisen Periferian harvaan asutuilla alueilla – NRBK-projekti*, 331–342. Kuopion yliopiston selvityksiä E, Yhteiskuntatieteet 29.
- Neilimo, Kari (1998). Strategiaprosessin kehittäminen maakuntatasolla - case Pirkanmaa. *Kunnallisanalan kehittämässätiö, tutkimusjulkaisu* 16. 89 s. Vammala.
- Neuvoston asetus (EY) 1083/2006. Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 210/25, 31.7.2006.
- Nevalainen, Susanna, Andra Aldea-Partanen, Heimo Keränen, Sirpa Korhonen & Heikki Keränen (2003). Mid-term Evaluation of Barents Specialists Project. University of Oulu. Research and Development Centre of Kajaani, moniste. 61 s.
- Niemenmaa, Viivi (2004). Vuorovaihteisen suunnittelun kentällä – kokemuksia suunnittelumaantieteen yliopistokursseilta. *Terra* 3/2004 vol. 116. 181–186.
- Niemistö, Raimo (2000). *Ryhmän luovuus ja kehitysehdot*. Palmenia 80. 200 s.
- Niiniluoto, Ilkka (1984). *Johdatus tieteen filosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus*. 314 s. Otava, Helsinki.
- Niiniluoto, Ilkka (2000). Onko menneisyys todellista? *Teoksessa* Pihlström, Sami, Arto Siitonen & Risto Vilkkonen (toim.): *Aika*, 246–261. Gaudeamus, Helsinki.
- Nijkamp, Peter (1998). Moving frontiers – A local-global perspective. (Tiivistelmä: Rajat liikkeessä: paikallinen ja globaali näkökulma). *Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, työpapereita* 7. 31 s.
- Novak, Joseph D. (2002). *Tiedon oppiminen, luominen ja käyttö. Käsitekartat työvälineinä oppilaitoksissa ja yrityksissä*. 315 s. PS-kustannus, Keuruu.
- Oksa, Jukka ja Jarmo Turunen (2004). Menestystarinaa ei voi kopioida Itäsuomalaiset kansalaisverkkokokeilut Ylä-Karjalan opissa. Joensuu yliopisto, *Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja*, 10/2004. 56 s.
- Oksanen, Annukka (2003). Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnonsuojelussa. Tapaustutkimuksena Natura 2000 -ympäristökonflikti Lounais-Suomessa. Turun yliopiston julkaisuja. *Annales Universitatis Turkuensis Sarja C* osa TOM. 192, 236 s.
- Oulun kaupunki (2001). Oulun kaupungin tavoite 2 -strategia 2000-2006.
- Oulun kaupunki (2002). Oulu 2006 Kasvusopimus.
- Ozbekhan, Hasan (1969). Toward a general theory of planning. *Teoksessa* Jantsch, Erich (toim.): *Perspectives of planning. Proceedings of the OECD working symposium on long-range forecasting and planning*.
- Paasi, Anssi (1986). Alue yhteiskuntamaantieteen tutkimuskohteena: eräs näkökulma. *Teoksessa* Hautamäki, Lauri, Olli Kultalahti, Hannu Mansikkaniemi, Eero Nurminen, Ritva Ojalehto & Seppo Siirilä (toim.): *Maantiede ja ihminen*. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. *Julkaisuja A* 6.

- Paasi, Anssi (1995). The social construction of peripherality: the case of Finland and the Finnish-Russian border area. *Teoksessa* Heikki Eskelinen & Folke Snickars (toim.): *Competitive European Peripheries*, 235–258. Springer-Verlag, Berlin.
- Paasi, Anssi (2001). Europe as a social process and discourse. Considerations of palace, boundaries and identity. *European Urban and Regional Studies* 8: 7–28.
- Paltila, Yrjö & Erkki Niemi (2003). Maaseutu EU-ohjelmakauden 2000-2006 alussa –maaseutuindikaattorit. Tilastokeskus, *Katsauksia* 2003/2. 167 s. Multiprint Oy, Helsinki.
- Palviainen, Simo (2004). *Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta*. Joensuun yliopisto. Joensuun yliopistopaino. 188 s.
- Patton, Michael Quinn (1982). *Practical evaluation*. Sage, California.
- Patton, Michael Quinn (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. The Regents of the University of California. California.
- Patton, Michael Quinn (1996). *Utilization Focused Evaluation*. The New Century Text. 3. painos. 448 s. Sage, London.
- Pawson, Ray & Nick Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. 235 s. Sage, London.
- Pekkala, Sari (2000). Aluetalouden kehitys Suomessa, 1960-1988. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 96 1/2000, 11–18.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. 231 s. Macmillan Press Ltd. London.
- Pietarinen, Juhani (1990). Arvot filosofin näkökulmasta. *Teoksessa* Haapala, Arto (toim.): *Arvot, tiede, taide*, 16-26. *Taideteollisen korkeakoulun julkaisuja B* 23.
- Pikkarainen, Marjatta, Pentti Malinen & Heimo Keränen (1995). Skotlannin aluekehitysohjelmat maaseutupolitiikan ja syrjäisten alueiden näkökulmasta. University of Oulu, Research Institute of Northern Finland, *Research Reports* 125. 190 s.
- Pirkola, Hannu (1998). Rakennerahastot -ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. *Kunnallisanalan kehittämissäätö, tutkimusjulkaisut* 17. 179 s. Helsinki.
- Pohjola, Anneli (2001). Projektiarvioinnin sitoumusten jännitteitä. *Teoksessa* Vartiainen, Pirkko (toim.): *Näkökulmia projektiarviointiin*, 53–69. Finnpublishers, Tampere.
- Ponnikas, Jouni (2003). Globaali käsite paikallisessa kontekstissa: Kestävän kehityksen paikallistuminen Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun EU:n aluepolitiikan toimijoiden mielipideilmastossa vuosina 1995-2002. University of Oulu, Research and Development Centre of Kajaani, REDEC Kajaani, *Research Reports* 9. 245 s.
- Ponnikas, Jouni & Heimo Keränen (2003). Teknologiaista hyvinvointiin. Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman väliarviointi. 58 s. Oulun kaupunki. 30.4.2003. <<http://www.ouka.fi/eu/pdf/T2raportti.pdf>>
- Ponnikas, Jouni, Verna Mustonen, Heikki Keränen, Sirpa Korhonen, Keimo Sillanpää, Tommi Ålander, Liisa Kytölä & Timo Tiainen (2008). Alueellisen maaseudun kehittämissohjelman (ALMA) jälkiarviointi. *MMM:n julkaisuja* 6/2008. 181 s.
- Ponnikas, Jouni, Timo Tiainen, Johanna Hätälä ja Jarmo Rusanen (2010). Suomi ja alueet 2030 – toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot. *Kunnallisanalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut* 60. 61 s. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala.
- Porter, Michael (1992). *The competitive Advantage of Nations*. 855 s. Macmillan, London.
- Pulliainen, Erkki & Eino Siurainen (2000). *Mitä tehdä Pohjois-Suomella?* Oulun yliopisto. 288 s. Kalevan kirjapaino, Oulu.
- Pylkkänen, Päivi (2004). Alhaalta ylös osallistuminen. *Teoksessa* Pylkkänen Päivi (toim.): *Suomen LEADER+ -ohjelman väliarviointi 2003. MMM:n julkaisuja* 2/2004.
- Pylkkänen, Päivi (2008). Maaseutupolitiikan arviointikäytännöt hallintateknologiana. *Sosiologia*, 3/2008 (s. 213-232), 45. vuosikerta. Westermarck-seuran julkaisu.
- Pörn, Ingmar (1996). Suunnittelutieteet ja arvoneutraalisuus. *Teoksessa* Kiesepää I.A, Sami Pihlström ja Panu Raatikainen (toim.): *Tieto, totuus ja todellisuus*, 120–123. Gaudeamus Kirja, Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Quinn, James Brian (1980). *Strategies for Change. Logical Incrementalism*. 222 s. Irwin, Homewood.
- Raatikainen, Seppo (2004). Pienenevän infrastruktuurin suunnittelu ja hallinta. Arkkitehtuurin osasto, Teknillinen tiedekunta, Oulun yliopisto. *Acta Universitatis Ouluensis C Technica* 199.
- Rakennerahastolaki (1401/2006) <[finlex.fi](http://finlex.fi)> 2/2010.

- Rajavaara, Marketta (1994). Kaikenlaisia kehittäjiä ja kehittämisenajatteluita. *Teoksessa* Lindqvist, Tuija & Marketta Rajavaara (toim.): *Kehittämistyö itseanalyysiin*, 45-56. Stakes ja Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Hakapaino. Helsinki.
- Rajavaara, Marketta (1999). Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. *Teoksessa* Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*, 31–53. Gaudeamus, Tampere.
- Rannikko, Pertti (2003). Aluekehittämisen toimintakentät ja toimintatavat. *Teoksessa* Riukulehto, Sulevi & Annika Tuovinen (toim.): *Aluekehityksen todellisuus. Seinäjoen IV aluekehityspäivät 19.-20.3.2002*, 19–27. Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus ja koulutuskeskus, Seinäjoki B:29.
- Rantama, Eeva (2002). Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. Tampereen yliopisto. *Acta Universitas Tamperensis* 879. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.
- Remahl, Tea (2008). Aluepolitiikan yhteiskunnalliset merkitykset ja muutos. Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. 141 s. *Nordia Geographical Publications* 37:5. Multiprint Oy, Oulu.
- Rissanen, Riitta, Sääski Kaija & Jouni Vornanen (1996). Uudistuvat organisaatiot: käsikirja organisaatioista ja henkilöjohtamisesta. *Pohjois-Savon ammattikorkeakoulun julkaisuja*. 175 s.
- Robson, Colin (2001). *Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille*. 222 s. Tammi, Helsinki.
- Roininen, Janne (2012). Alue ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. *Aalto-yliopiston julkaisusarja, TIEDE + TEKNOLOGIA 2/2012*. Unigrafia Oy, Helsinki. 208 s.
- Rosenberg, Leon & Larry Posner (1979). *The logical framework: A manager's guide to a scientific approach to design and evaluation*. Practical Concepts Incorporated, Washington, D.C.
- Rosenqvist, Olli (2003). Kilpailukykyisen maaseudun tuottaminen keskittyvän aluekehityksen ja hegemonisen kaupunkidiskurssin oloissa. *Terra* 115:1, 3–18.
- Rosenqvist, Olli (2004). Maaseudun asemoituminen myöhäismodernissa yhteiskunnassa. *Acta Vasaensis* 129, Aluetiede 9. 173 s. Vaasan yliopisto.
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman & Mark W. Lipsey (1999). *Evaluation. A Systematic Approach*. Sixth edition. 500 s. Thousand Oaks, London.
- Rostila, Ilmari & Mansoor A.F. Kazi (2001). Realistinen arviointitutkimus toimintamallin kehittämisen välineenä. *Teoksessa* Vartiainen, Pirkko (toim.): *Näkökulmia projektiarviointiin*, 69-91. Finnpublishers, Tampere.
- Ruuska, Kai (1999). Projekti hallintaan. *Asiantuntija-sarja*. 198 s. Suomen atk-kustannus, Helsinki.
- Ruuskanen, Petri (2003). Verkostotalous ja luottamus. Jyväskylän yliopisto, *SoPhi* 87. 263 s.
- Saarinen, Esa (1997). *Filosofia*. 300 s. WSOY, Porvoo.
- Saarinen, Jarkko & Pekka Kauppila (2002). Matkailun aluetaloudellisten vaikutusten arviointi: matkailun tulo- ja työllisyysvaikutukset Pelkosenniemiellä. *Terra* 114: 1, s. 25–36.
- Salmi, Anita (2003). Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluepolitiikan jäljillä. Vaasan yliopisto, *Acta Wasaensia* 118, Aluetiede. 273 s.
- Santalainen, Timo (2005). *Strateginen ajattelu*. Talentum Media Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 388 s.
- Schein, Edgar H. (2004). *Yrityskulttuuri – selviytymisopas. Tietoa ja luuloja kulttuurimuutoksesta*. 220 s. Suomen Laatu keskus Oy. Tammer-Paino, Tampere.
- Scriven, Michael (1991). *Evaluation thesaurus*. 4. painos. Sage Publications. Newbury Park. 408 s.
- Schulman, Harry (1991). Yhteiskunta- ja aluesuunnittelu. *Teoksessa* Härö, Elina S. (toim.): *Suunnittelu, turvallisuus*. Suomen kartasto 312, 1–5. Maanmittaushallitus & Suomen maantieteellinen seura, Helsinki.
- Schulman, Harry (1999). Kaupunkipolitiikan aika. *Teoksessa* Kosonen, Mauno, Harry Schulman, Mikko Valtakari & Pentti Viitala: *Suunnittelualueena Suomi*, 150–165. Yliopistopaino, Helsinki.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (1999a). Luottamus prosessiin - Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. *Stakes-tutkimuksia* 104. 233 s.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (1999b). Kehittämistyö ja arviointi. *Teoksessa* Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*. 90–105 s. Gaudeamus, Tampere.
- Setälä, Maija-Leena (1994). *Seireenien laulut – muutoksen läpivienti johdon työnä*. 59 s. Valtionhallinnon kehittämiskeskus ja Tampereen aluetyöterveyslaitos, Helsinki
- Silander, Mika & Välimaa, Jussi (1999). Tavoite 6-ohjelman ESR-toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen. Työministeriö, *ESR-julkaisut* 44. 77 s. Helsinki.



- Silfverberg, Paul (1996). *Ideasta projektiksi*. Projektisuunnittelun käsikirja. 113 s. Edita, Helsinki.
- Silfverberg, Paul (1999). *Projektinvetäjän opas*. Työministeriö. 70 s. Helsinki.
- Sinkkonen Sirkka & Juha Kinnunen (1994). Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. 150 s. *Kuopion yliopiston julkaisuja E*. Yhteiskuntatieteet 22. Kuopion yliopiston painatuskeskus.
- Smith, Andy (1998). The sub-regional level. Key battleground for the Structural Funds? *Teoksessa* Le Galès, P & C. Lequesne (toim.): *Regions in Europe*, 50–66. Routledge. London.
- Soja, Edward (1989). *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Verso, Bristol.
- Sotarauta, Markku (1996a). Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta futura Fennica* 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. 343 s. Gummerus, Jyväskylä.
- Sotarauta, Markku (1996b). Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. *Teoksessa* Siirilä, S., A. Haveri & R. Linnamaa (toim.): *Puheenvuoroja aluekehityksestä*, 145–164. Tampereen yliopisto, *Aluetieteen laitoksen julkaisuja A* 18.
- Sotarauta, Markku (1999). Strategien suunnittelu alueellisessa kehittämisessä. *Teoksessa* M. Sotarauta & R. Linnamaa (toim.): *Etelä-Pohjanmaan strategioita ja kehittämismallia etsimässä. Pehmeä strategia maakuntasuunnittelussa*, 22–37. Tampereen yliopisto. Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö, *Sente-julkaisuja 2*.
- Sotarauta, Markku (2000a). Alueelliset kehittämispelit ja verkostovalta. *Teoksessa* Kurki, Sami, Reija Linnamaa & Markku Sotarauta (toim.): *14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen: Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu*, 207–217. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, *Sente-julkaisuja 5/2000*.
- Sotarauta, Markku (2000b). Kaupunkiseudun ydinkompetenssien kehittäminen. *Teoksessa* Kostiainen, Juha & Markku Sotarauta (toim.): *Kaupungit innovatiivisina toimintaympäristöinä*, 127–154. Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry. Helsinki.
- Sotarauta, Markku (2001). Kehittämispelit ja alueiden kilpailukyyn kahdeksas elementti. s. 193–206. *Teoksessa*: Sotarauta, Markku & Nina Mustikkamäki (toim.). *Alueiden kilpailukyyn kahdeksan elementtiä. Suomen kuntaliitto, Acta* 137. 218 s. Helsinki.
- Sotarauta, Markku & Kati-Jasmin Kosonen & Kimmo Viljamaa (2007). Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, *SENTE-julkaisu 23/2007*.
- Stahlberg, Dagmar & Dieter Frey (1992). Attitudes I: Structure, Measurement and Functions. *Teoksessa* Hewstone, Miles, Wolfgang Stroebe, Jean-Paul Codol & Geoffrey M. Stephenson (toim.): *Introduction to Social Psychology*, 142–166 s. Blackwell Publishers. University Press, Cambridge.
- Sternberg, Patricia, & Antonina Garcia (1989). *Sociodrama. Who's In Your Shoes?* 201 s. Praeger Publishers.
- Storhammar, Esa & Seija Virkkala (2003). Maaseutuyritysten innovaatioprosessit. Kaupungin ja maaseudun vuoroaikatuksen näkökulma. *Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta/ Tutkimuskeskus, julkaisu* 153. 114 s.
- Stähle, Pirjo & Mauri Grönroos (1999). *Knowledge management*. 218 s. WSOY, Porvoo.
- Stähle, Pirjo, Sotarauta, Markku & Pöyhönen Aino. 2004. Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen. Tulevaisuusvaliokunta, *Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004*. 154 s.
- Susiluoma, Heikki (2001). Maaseudun kehittäminen osallistuvan toimintatutkimuksen näkökulmasta. Ekologinen visio 2011. Jyväskylän yliopisto, *Chydenius-Instituutti, tutkimuksia 4/2001*. 119 s.
- Tiihonen, Seppo (2004). *From Governing to Governance*. 323 s. Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.
- Tokila, Anu (2011). *Econometric studies of public support to entrepreneurship*. University of Jyväskylä, 157 p.
- Tynkkynen, Veli-Pekka (2009). Maantieteellisesti spesifi hallintatapa ja aluesuunnittelun valtatutkimus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 2009:3, s. 24–37. Vol 47.
- Työministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö & maa- ja metsätalousministeriö (2003). Ohje työllisyysvaikutusten arvioimiseksi, luonnos, moniste. 19 s.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2010). Alueiden kehittäminen. 2/2010. <[www.tem.fi](http://www.tem.fi)>
- Töttö, Pertti (1997). Pirullinen positivismi. Kysymyksiä laadulliselle tutkimukselle. *Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunnan julkaisusarja* 41. 167 s.
- Töttö, Pertti (1999). Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tuolle puolen? Metodipoliittinen puheenvuoro. *Sosiologia* 4, 280–292.

- Uotila, Pekka (2011). Projektin suunnittelun narratiivinen rakentuminen. Vaasan yliopisto, *Acta Wasaensia*, 236. 270 s.
- Uusikylä, Petri (1999). Poliitiikan ja hallinnon arviointi. *Teoksessa* Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*, 17–30. Gaudeamus, Tampere.
- Uusikylä, Petri, Petri Virtanen ja Mikko Kuoppala (2000). Kohti tiedon, työllisyyden, osaamisen, yrittäjyyden ja tasa-arvon eurooppalaista Suomea? Ex Ante-arviointi Suomen tavoite 3-ohjelmasta vuosille 2000–2006. Työministeriö, *ESR -julkaisut* 59/00. 74 s.
- Uusitalo, Eero (1998). *Elinvoimaa maaseudulle – miksi, kenelle ja miten. Maaseutupolitiikan perusteet*. 311 s. Otava, Keuruu.
- Uusitalo, Eero (2009). *Maaseutu – väliinputoajasta vastuun kantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa*. 311 s. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Yliopistopaino.
- Vaiste, Marja (toim.) (1998). *Hankeviestinnän opas*. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.
- Vakkuri, Jarmo & Pentti Meklin (2001). Taloudellinen näkökulma projektiarvioinnissa. *Teoksessa* Vartiainen, Pirkko (toim.): *Näkökulmia projektiarviointiin*, 29–53. Finnpublishers, Tampere.
- Valle, Antti (2002). Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Sisäasiainministeriö, *Aluekehitysosaston julkaisu* 3/2002. 104 s. Helsinki.
- Valtakari, Mikko (1999). Katsaus suomalaisen maaseutupolitiikkaan. *Teoksessa* Kosonen, Mauno, Harry Schulman, Mikko Valtakari & Pentti Viitala: *Suunnittelualueena Suomi*, 166–201. Yliopistopaino, Helsinki.
- Valtioneuvoston asetus rakennerahastoista (311/2007). < [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) > 2/2010
- Valtioneuvoston kanslia (2009). Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 16/2009. Yliopistopaino, Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000). Maaseudun kehittämishankkeet. 5b -ohjelman työllisyysvaikutukset. *Tarkastuskertomus* 11/2000. 66 s.
- Valve, Helena (2003). Social Learning Potentials Provided by EU Rural Development Programmes. University of Tampere. *Acta Universitatis Tamperensis* 918.
- Vartiainen, Perttu (1998). Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, *ALPO* 6/1998.
- Vartiainen, Perttu (1999). Onko alueellinen keskittyminen vääjäämätön kehityskulku. *Teoksessa* Metsä, Maija (toim.): *Tuleva Tuhat*, 99–107. Tilastokeskus, Helsinki.
- Vartiainen, Pirkko (2001). Mitä on projektiarviointi. *Teoksessa* Vartiainen, Pirkko (toim.): *Näkökulmia projektiarviointiin*, 11–29. Finnpublishers, Tampere.
- Viherä, Marja-Liisa (1999). People and Information society. The Citizens' Communication Skills and the Opening of New Prospects. *Turku School of Economics and Business Administration*, A:1999-1.
- Vihinen Hiikka (2008). Innovatiivisuus ja uudet toimintamallit. *Teoksessa* Nyqvist, Anneli (toim.): *Näin tehtiin. Maaseudun kehittämissohjelmat 2000 – 2006*. Maa- ja metsätalousministeriö & Maaseutuvirasto. Painoyhtymä Oy, Porvoo.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2001). Rakennerahasto-ohjelmien arvioinnin teoria ja käytäntö: Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmat Suomessa kaudella 1995-1999. Vaasan yliopisto. *Levón-Instituutin julkaisuja* 87.
- Viiri, Arto (1997). Alueiden suunnittelusta alueelliseen kehittämiseen - Suomalaisen aluepolitiikan muodostuminen 1900-luvun jälkipuoliskolla. *Alue ja ympäristö* 1/97, 51–65.
- Viitala, Pentti (1999). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun taustoja. *Teoksessa* Kosonen, Mauno, Harry Schulman, Mikko Valtakari & Pentti Viitala: *Suunnittelualueena Suomi*, 202–211. Yliopistopaino, Helsinki.
- Viitala, Riitta (2009). *Henkilöstöjohtaminen. Strateginen kilpailutekijä*. Edita, Helsinki.
- Williams, Anthony (2002). *Ryhmän salaisuudet. Sosiometria muutokseen voimavarana*. 266 s. WS Bookwell Oy, Juva.
- Virkkala, Seija (2002). *Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana. Suomi ja muut Pohjoismaat*. Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti. Kokkola. 51 s.
- Virkkala, Seija (2003). "Oppiva alue" käsitteen tausta ja sovelluksia alue- ja maaseudun kehittämisessä. Kokkola : Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti. ChyNetti nro 31. 25.11.2003. <<http://www.chydenius.fi/julkaisut/chynetti/artikkelit/chynetti31.html>>
- Virkkala, Seija (2008). Maaseudun pienet keskuksat innovaatioympäristöinä. *Teoksessa* Mustikkamäki, Nina & Markku Sotarauta (toim.): *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere: Tampere University Press, 80–107.
- Virkkala, Seija & Tomi Lähteenmäki (2000). Yhteisöaluepolitiikka ja kansallinen maaseutupolitiikka kohtaavat. *Chydenius-Instituutti, tutkimuksia* 2/2000. 131 s.

- Virkkunen, Jaakko, Yrjö Engeström, Juha Pihlaja & Merja Helle (1999). Muutoslaboratorio. Uusi tapa oppia työtä. *Kansallinen työelämän kehittämisohjelma, raportteja* 6. 185 s. Edita, Helsinki.
- Virtanen, Petri (2000). *Projektityö*. 235 s. WSOY, Porvoo.
- Virtanen, Petri (2007). *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. 249 s. Edita, Helsinki.
- Vuorela, Terho (1990). *Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys*. Valtiohallinnon kehittämiskeskus. 79 s. VAPK-kustannus, Helsinki.
- Whittington, Richard (1993). *What is Strategy and Does It Matter?* London: Routledge. 165 p.
- Yleisasetus (EY) 1260/1999. EU:n rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* L 161/1, 26.6.1999.
- Ympäristöministeriö (2001). Suuntana menestyvä maakunta. Maakuntasuunnitelmatyöryhmän ehdotus. *Suomen ympäristö* 514. 21 s. Helsinki.
- Åberg, Leif (1989). *Viestintä – tuloksen tekijä*. 329 s. Samerka Oy, Helsinki



## **Liitteet**



## Liitteet

### Liite 1.

#### Aluepoliittisen lainsäädännön kehittyminen Suomessa

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan lähemmin varsinaista aluepoliittisen lainsäädännön kehittymisen aikaa. Viiri (1997) on jäsentänyt lainsäädäntöön perustuvat kaudet seuraavasti (ks. myös Vartiainen 1998; Bengs et al. 2000; Jauhiainen & Niemenmaa 2006; Remahl 2008):

- Aluepolitiikan ”laittomuuden” aikaa kesti vuoteen 1966. Tuolloin varsinaista aluepoliittista välineistöä ei ollut, ellei Pohjois-Suomen teollisuuden verohuojennuslakia (190/1958) nimitetä sellaiseksi. Aluepolitiikkaa toteutettiin osana sektoripolitiikkaa. Tällainen aluepolitiikka ei kuitenkaan tuottanut riittäviä tuloksia ja niin päädyttiin lainsäädännöllisiin keinoihin 1960-luvulla.
- Ensimmäisissä aluepoliittisissa laeissa kohteena olivat kehitysalueet: laki kehitysalueiden talouden edistämisestä (243/1966) ja laki kehitysalueiden teollisuuden verohuojennuksista (244/1966) sekä laki kehitysalueiden teollisuuden sekä eräiden muiden elinkeinoalojen investointiluotoista (24/1966). Näin syntyivät kehitysalueet, joiden arvioinnissa ja määrittelyssä otettiin käyttöön myös alueellinen tutkimus. Lääninhallitusten tehtäväksi annettiin alueiden tarpeiden kartoittaminen ja suunnittelu.
- Kasvukeskusten voimistaminen oli seuraava vaihe. Vaihetta vauhditettiin suhteellisen nopeasti uudistetulla lainsäädännöllä jo vuonna 1969, lailla kehitysalueiden talouden edistämisestä vuosina 1970 - 1975 (876/1969 ja 877/1969). Jo huomattavan monipuolista tukipolitiikkaa sisältävässä laissa määriteltiin uudelleen aluejakoja ja keskeisiksi nousivat myös työllisyyden turvaaminen sekä uutena strategiana alueellisten kasvukeskusten vahvistaminen (viimeksi mainittuun voidaan lukea mm. ns. teollisuuskyläpolitiikka). Laajenevan tukipolitiikan tarpeisiin tarvittiin myös suunnittelukoneisto, koska tarvittiin tukien koordinoitua: valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettiin suunnitteluosasto 1970-luvun alussa.
- Kolmannessa lainsäädäntövaiheessa (kaudella 1975–1979 ja jatkokaudella vuoteen 1981) tuli valtion viranomaisille velvollisuus edistää alueellista kehitystä (51/1975). Tällä kaudella siirryttiin kehitysaluepolitiikasta koko valtakuntaa koskevaan aluepolitiikkaan ja kehityksen alueelliseen tasapainottamiseen. Työllistävyys, yritysten perustamiset, koulutus ja joustavuus korostuivat yritysten tukipolitiikassa. Valtionhallinnon alueellinen rooli korostui hyvinvointipalvelujen kehittämisessä, mikä näkyi julkisen palvelusektorin voimakkaana laajentumisena. Tämä tarkoitti myös suunnittelun ja ns. suuren aluepolitiikan voimistumista (jota kesti 1990-luvun alkuun saakka).
- Neljännessä vaiheessa (1981–1989) siirryttiin kohti päätösvalan ja hallinnon hajauttamista (laki tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä: 532/1981). Lailla pyrittiin turvaamaan alueellinen tasapaino, mikä merkitsi alueellisia ponnisteluja erityisesti työllisyyden, tulojen ja palveluiden hoidossa. Uutena elementtinä laki sisälsi hyvän elinympäristön turvaamisen. Aluepolitiikan porrastamiseksi Suomi jaettiin neljään perustukivähykkeeseen, minkä lisäksi erityisiin vaikeuksiin joutuneita kuntia voitiin ottaa erityisten toimenpiteiden kohteiksi, joista valtioneuvosto päätti tapauskohtaisesti. Käytännön suunnittelussa ja alueellisten toimenpiteiden valmistelussa korostuivat väestö- ja työpaikkasuunnitteet sekä kuntien ja seutukaavaliittojen roolit entistä enemmän. (Tässä vaiheessa aloitin kesätutkijana väestöennusteiden ja väestösuunnitteiden laadinnan Kainuun seutukaavaliitossa kesällä 1986.)
- Viidennessä vaiheessa tuli alueiden omaehtoisuuden vahvistaminen (laki aluepolitiikasta: 1168/1988), jossa toimenpiteitä edelleen monipuolistettiin. Painopiste siirtyi elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämiseen, ja alueiden omaehtoisuus sekä toimijoiden kumppanuus ja ns. suuri aluepolitiikka korostuivat. Uutena käsitteenä tuli myös tietoyhteiskunnan perusrakenteen alueellisesti tasapainoinen kehittäminen - alettiin siirtyä hyvinvointiyhteiskunnasta osaamisyhteiskuntaan. Tällä kaudella tuli myös käyttöön **ohjelmallisuus** ja läänien jakama kehittämisraha, jota suunnattiin lähinnä **projektiluontoisiin kehittämishankkeisiin**. (Tässä vaiheessa osallistuin ensimmäiseen Oulun lääninhallituksen rahoittamaan aluekehitysprojektiin vs. tutkijana.)
- Kuudennessa vaiheessa (alkoi vuodesta 1994) siirryttiin aluepolitiikasta alueiden kehittämiseen (1135/1993; 605/2002), jossa ennakoitiin myös Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Tavoitteiksi asetettiin maan eri alueiden omaehtoinen kehittäminen ja tasapainoinen alueellinen kehitys maan eri osissa: tasapainoisuuden tavoite siis säilyi, mutta myös tehokkuuteen alettiin kiinnittää huomiota. Osaamiskeskuspolitiikka muutti myös aluepolitiikan luonnetta, koska näin myös kaupunkiseuduille tuli tärkeä aluepoliittinen rooli. Tärkeimmät rakenteelliset muutokset aikaisempaan olivat **ohjelmaperusteisuus** ja aluekehitysvastuun jakaminen maakunnan liiton ja valtion viran-

omaisten kesken, mikä edellytti uudentyypistä yhteistyötä alueen eri toimijoiden kesken. Laki toi tullessaan myös seutukuntajaon tukien kohdentamisen pohjaksi (suuralueista siis luovuttiin) ja aktiivisen, omaehtoisen kilpailun rahasta. EU:n vaikutukset alkoivat myös näkyä suomalaisessa aluepolitiikassa erilaisina säädöksinä ja rakennerahastopolitiikan mukanaan tuomina ohjelmakäytäntöinä, joiden kautta alueellinen kehittäminen jatkui, nyt EU:n kontekstissa. Alueellisessa kehittämisen suunnittelussa maakuntatason rooli vahvistui ja bottom up -periaate alkoi myös nousta esiin: suunnittelijan ja kansalaisen roolit alkoivat lähentyä. (Tässä vaiheessa siirryin Oulun yliopiston palvelukseen ja aloitin aluekehittämisen arviointitutkijana.)

- Toistaiseksi viimeisimmän vaiheen aluepolitiikalla (vuoden 2010 alusta) pyritään tukemaan vuorovaikutukseen ja verkostoitumiseen perustuvaa alueiden kehittämisen järjestelmää, jossa vastuu alueiden kehittämisestä on yhdessä valtiolla (Työ- ja elinkeinoministeriö) ja kunnilla (maakuntien liitot). Uudistukseen liittyy myös laaja valtion aluehallinnon rakenteellinen uudistaminen. Tavoitteena on: vahvistaa alueiden kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä; edistää taloudellista tasapainoa ja elinkeinoelämän kehitystä sekä työllisyyttä; vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehittyneisyseroja sekä parantaa niiden omia vahvuuksia ja erikoistumista; edistää väestön hyvinvointia ja osaamista sekä alueiden kulttuuria; parantaa elinympäristön laatua ja kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta (Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009). Uudistuksessa pyrittiin selkeyteen ja koottiin esim. aluekehittämiseen osallistuvien viranomaisia koskevat säännökset yhteen lakiin.



Liite 2. Kysely ALMA-ohjelmasta rahoitetuille kehittämishankkeille väliarviointivaiheessa vuonna 2003.

### ALMAN VÄLIARVIOINTI – KYSELY HANKKEILLE

#### Vastaajan tiedot

Etunimi	
Sukunimi	
Yritys/yhteisö	
Sähköpostiosoite	

#### 1. Hankkeen tiedot

Hankenumero	
Hankkeen nimi	
Toimintalinja	
Toimenpidekokonaisuus	
Hankkeen aloituspäivämäärä	
Hankkeesta toteutunut (% kokonaisrahoituksesta tähän mennessä)	
Hankkeen pääasiallinen toteutuspaikkakunta	

#### 2. Hankkeen toteutuksen vaikutusalue on (valitse vain yksi vaihtoehto)

<input type="checkbox"/>	Kunnan osa
<input type="checkbox"/>	Kunta
<input type="checkbox"/>	Ylikunnallinen
<input type="checkbox"/>	Seutukunta
<input type="checkbox"/>	Maakunta
<input type="checkbox"/>	Ylimaakunnallinen

#### 3. Olisiko hanke toteutettu ilman ALMA-ohjelman rahoitusta?

Rastita. Valitse mielestäsi yksi todennäköisin vaihtoehto.

<input type="checkbox"/>	Ei
<input type="checkbox"/>	Kyllä
<input type="checkbox"/>	Kyllä, mutta suppeammin
<input type="checkbox"/>	Kyllä, mutta myöhemmin
<input type="checkbox"/>	En osaa sanoa

#### 4. Miten onnistuneita hankkeen valmistelu ja rahoitusprosessi ovat olleet? Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä. Rastita.

	1	2	3	4	5
Hankkeiden suunnittelu- ja valmisteluprosessi on joustava ja selkeä					
Hakuvaiheeseen liittyvä viranomaisten välinen yhteistyö on toimivaa					
Hankkeen nykyinen maksatuskäytäntö toimii hyvin					
Olette hyvin selvillä hyväksyttävistä kustannuksista					
Hankkeen rahoituksen täysimääräiseen toteutumiseen liittyy riskejä (hankkeessa syntyy ei-hyväksyttäviä kustannuksia)					
Raportointi rahoittajalle on turhauttavaa					

#### 5. Miten hankkeen tarpeellisuus koetaan alueella ja kunnissa? Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä. Rastita.

	1	2	3	4	5
Hanke on syntynyt toteutusalueensa aidoista tarpeista					
Hanke kiinnostaa alueen asukkaita yleensä					

Hanke kiinnostaa alueen tiedotusvälineitä					
Hanke kiinnostaa alueen yrittäjiä					
Hanke kiinnostaa alueen päättäjiä					
Hankkeen toimintatapa rohkaisee osallistumaan					
Hanke on vain yksi muiden hankkeiden joukossa					

**6. Miten seuraavat tekijät ovat vaikeuttaneet hankkeenne käynnistämistä?**

1= ei ole vaikeuttanut ollenkaan, 2=on vaikeuttanut hieman, 3=en osaa sanoa, 4=on vaikeuttanut paljon, 5= vaikeuttanut erittäin paljon. Rastita.

	1	2	3	4	5
Tavoitteiden epärealistisuus					
Hankkeen rahoituspäätöksen viivästyminen					
Hankkeen käynnistysrahoitukseen liittyvät ongelmat					
Toimeenpanoon liittyvän neuvonnan tai tuen puute					
Hankkeen toiminnan pilottiluonteisuus					
Tavoitteet eivät ohjaa hankkeen käytännön toimintaa					
Puute hyvistä hanketoiminnan malleista					
Hankehenkilöstön asiantuntemattomuus					
Hankehenkilöstön kokemattomuus					
Hankehenkilöstön sitoutumattomuus					
Hankeväsymys yhteistyökumppaneiden piirissä					
Hankeväsymys kohderyhmissä					
Kohderyhmän sitoutumattomuus					
Muu, mikä? (Kommentoi alla)					

Muu, mikä (sanallinen kuvaus)

**7. Miten arvioit seuraavien tekijöiden (kehittämisteemojen) merkitystä hankkeenne tavoitteina?**

1= ei merkitystä, 2= vähäinen merkitys, 3=en osaa sanoa, 4= suuri merkitys, 5 = erittäin suuri merkitys. Rastita.

	1	2	3	4	5
Väestökadon pysäyttäminen					
Maatalouden kehittäminen					
Metsätalouden kehittäminen					
Kylien kehittäminen					
Asumisviihtyvyyden lisääminen					
Maaseudun pienyritystoiminnan kehittäminen					
Uuden elinkeinotoiminnan luominen maaseudulle					
Elinkeinotoiminnan monipuolistaminen maaseudulla					
Tuotannon uudelleensuuntaaminen					
Palvelujen järjestäminen tai turvaaminen					
Uusien toimintatapojen synnyttäminen maaseudulle					
Yritysten tai muiden toimijoiden yhteistyön lisääminen					
Osaamisen parantaminen					
Tietoverkkoyhteyksien kehittäminen					
Tietoverkkopohjaisten palvelujen kehittäminen					
Ympäristön tilan parantaminen					
Tasa-arvon edistäminen					
Muu, mikä? (Kommentoi alla)					

Muu, mikä (sanallinen kuvaus)

**8. Mikä on onnistunut parhaimmin hankkeessa (tähän mennessä)?**

**9. Miten hankkeelle alun perin asetetut tavoitteet ovat prosessin kuluessa muuttuneet? Rastita. Valitse vain yksi vaihtoehto.**

Tavoitteita on muutettu muutoshakemuksella alaspäin

<input type="checkbox"/>	Tavoitteita on tarkistettu ohjausryhmän päätöksellä alaspäin
<input type="checkbox"/>	Tavoitteita ei ole muutettu
<input type="checkbox"/>	Tavoitteita on tarkistettu ohjausryhmän päätöksellä ylöspäin
<input type="checkbox"/>	Tavoitteita on muutettu muutoshakemuksella ylöspäin

**10. Miten hankkeen tavoitteet ovat tähän mennessä mielestäsi toteutuneet? Rastita.**

<input type="checkbox"/>	Huonosti
<input type="checkbox"/>	Kohtalaisesti
<input type="checkbox"/>	Hyvin
<input type="checkbox"/>	Erinomaisesti

**11. Voitko mainita muutamia konkreettisia hankkeen tuottamia tuloksia tähän mennessä?**

--

**12. Missä määrin seuraavat asiat ovat haitanneet hankkeen toimintaa?**

1=ei este lainkaan, 2=jokseenkin vähäinen este, 3=en osaa sanoa, 4=melko merkittävä este 5=merkittävä este. Rastita.

	1	2	3	4	5
Rahoittajan kanssa "puhutaan eri kieltä"					
Ulkoiseen hankeviestintään ei ole panostettu riittävästi					
Tiedon kulku hankkeen sisällä on ollut heikkoa					
Tieto hankkeen ja sen yhteistyökumppaneiden välillä kulkee heikosti					
Ohjausryhmän rooli on lähinnä muodollinen					
Taustaorganisaatio ei ole sitoutunut riittävästi hankkeeseen					
Uusien ideoiden toteuttaminen hankkeen kautta on hankalaa					
Hanketoimintaan osallistuvien aikapula					
Hanketoiminnan kohderyhmien aikapula					
Yhteistyötä hanketyöskentelyssä ei ole organisoitu kunnolla					
Hankkeen rahoitus ei ole ollut riittävä					
Hankkeen kesto on ollut liian lyhyt					
Hankkeiden toimijaverkostoon on muodostunut "kuppikuntia"					
Toiminta hankkeessa on jäänyt liikaa yksittäisten henkilöiden vastuulle					
Hankkeen kohderyhmien välillä on ollut liian pitkät etäisyydet					
Hankkeen kohderyhmien tarpeet ovat poikenneet liikaa toisistaan					
Liika "byrokraattisuus" tai muut hallinnolliset ongelmat					

**13. Miten tehokkaasti hankkeen tulokset ovat mielestäsi syntyneet? Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?**

1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä. Rastita.

	1	2	3	4	5
Hankkeen toteuttaminen on ollut kustannustehokasta					
Kaikki toimenpiteet ovat palvelleet tavoitteita					
Tuloksia on saavutettu vähistä panostuksista huolimatta					
Hankkeen näkyvin tulos on sille varattujen panosten käyttö					
Hankkeesta on aiheutunut odottamattomia kustannuksia toteuttajille					

**14. Miten hankkeen toteutuksen kustannustehokkuutta voitaisiin mielestäsi parantaa?**

--

**15. Onko hankkeellenne asetettu tavoitteita naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi?**

<input type="checkbox"/>	Ei lainkaan
<input type="checkbox"/>	Hieman
<input type="checkbox"/>	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	Merkittävästi

Erittäin merkittävästi

**16. Missä määrin hankkeenne vaikuttaa tai on vaikuttanut sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen seuraavilla elämänoilla?**

1=ei lainkaan, 2=hieman, 3=en osaa sanoa, 4=merkittävästi, 5=erittäin merkittävästi. Rastita.

	1	2	3	4	5
Työmarkkinoilla					
Koulutuksessa ja osaamisessa					
Yrittäjyydessä ja taloudellisessa kasvussa					
Työ- ja perhe-elämässä					
Osallistumisessa ja osallisuudessa					

**17. Mikä on tasa-arvon edistämisen kannalta hankkeenne keskeisin syntynyt tai todennäköinen tulos?**

**18. Onko hankkeellenne asetettu tavoitteita eri ikäryhmien välisen tasa-arvon edistämiseksi?**

<input type="checkbox"/>	Ei lainkaan
<input type="checkbox"/>	Hieman
<input type="checkbox"/>	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	Merkittävästi
<input type="checkbox"/>	Erittäin merkittävästi

**19. Miten hankkeenne ympäristövaikutuksia arvioitiin suunnittelun yhteydessä?**

<input type="checkbox"/>	Ei arvioitu lainkaan
<input type="checkbox"/>	Arvioitiin
<input type="checkbox"/>	En osaa sanoa

Kestävä kehitys jaetaan ekologiseen, sosiaaliseen, kulttuuriseen ja taloudelliseen ulottuvuuteen. Ekologisesti kestävä kehitys on so-  
puihin luonnon prosessien ja luonnonvarojen riittävyyden kanssa. Sosiaalinen kestävyys vahvistaa ihmisten yhteisöllisyyttä ja elä-  
mänhallintaa sekä yhteiskunnallista tasa-arvoa. Kulttuurinen kestävyys kunnioittaa kulttuurisia arvoja ja kulttuurista monimuotoisuutta sekä  
yhteiskunnallista tasa-arvoa. Kestävän kehityksen mukainen talous käyttää tehokkaasti raaka-aineita, kuormittaa vain vähän ympäristöä ja  
tukee aineellisten resurssien oikeudenmukaista jakautumista.

**20. Missä määrin hankkeenne toteutus ja tuotokset ovat vaikuttaneet seuraaviin ympäristöön ja kestäväan kehitykseen liittyviin prosesseihin?**

1=ei lainkaan, 2=jonkin verran, 3=en osaa sanoa, 4=merkittävästi, 5=erittäin merkittävästi. Rastita.

	1	2	3	4	5
Myönteinen kokonaisvaikutus ympäristöön ja kestäväan kehitykseen					
Kielteinen kokonaisvaikutus ympäristöön ja kestäväan kehitykseen					
Parantaa ympäristötiedon saatavuutta ja lisää ympäristötietoisuutta					
Edistää energian ja luonnonvarojen säästöä tai vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä					
Edistää jätteiden kierrätystä					
Vähentää vesien, ilman tai maaperän kuormitusta					
Edistää tavaroiden uusiokäyttöä ja vähentää jätteiden syntymistä					
Edistää maiseman hoitoa ja suojelua tai luonnonsuojelua					
Edistää rakennetun ympäristön suojelua tai entisöimistä					
Parantaa ympäristön tilaa ja korjaa syntyneitä ympäristövaurioita					
Lisää uusiutuvien luonnonvarojen kestäväan käyttöä					
Lisää nopeasti uusiin vaihdettavien tavaroiden tuotantoa					
Lisää yksityisautoilua tai lentoliikennettä					
Lisää rakentamista luontoarvoiltaan arvokkaille tai herkille alueille					
Edistää moottoriliikennettä luontoarvoiltaan herkillä alueille					
Edistää hyvinvoinnin tasa-arvoista jakautumista					
Vähentää syrjäytymistä					
Parantaa tai ylläpitää asumisviihtyisyyttä					
Tukee yhteisöllisyyttä					

Poistaa ristiriitoja synnyttäviä yhteiskunnan rakenteita					
Lisää yhteiskunnallisia ristiriitoja ja epätasa-arvoa					
Muu ympäristövaikutus, mikä? (Kommentoi alla)					

Muu, mikä (sanallinen kuvaus)

**21. Mikä toteutuneissa tai odotettavissa olevissa tuloksissa on merkittävintä kestävän kehityksen tai ympäristön kannalta? Seuraataanko hankkeenne ympäristövaikutuksia?**

**22. Jatketaanko kehittämistä ALMA -ohjelman rahoituksen päätyttyä? Jos jatketaan, niin miten? Rastita. Valitse mielestäsi yksi todennäköisin vaihtoehto.**

<input type="checkbox"/>	Ei jatketa, koska hanke päättyi luontevasti ja on tehtävänsä tehnyt
<input type="checkbox"/>	Toimintaa (jälkihoitoa) jatketaan toteuttajan omalla panostuksella
<input type="checkbox"/>	Vastuu jatkosta siirtyy yhteistyökumppanille
<input type="checkbox"/>	Jatketaan erikseen haettavalla jatkohankkeella
<input type="checkbox"/>	Jatketaan: hankkeen toiminta siirtyy osaksi organisaation budjettirahoitteista toimintaa
<input type="checkbox"/>	Hankkeen toimintaa jatketaan yritystoimintana
<input type="checkbox"/>	En osaa sanoa

**23. Miten aiotte hyödyntää hankkeiden toteutuksesta saatuja kokemuksia tai opetuksia jatkossa?**

**24. Väliarvioinnin keskeisenä tavoitteena on antaa palautetta ohjelman loppukautta ajatellen. Miten ALMA-ohjelman tukemaa hanketoimintaa tulisi kehittää/parantaa? Voitte kertoa myös muita kommentteja arvioinnin tekijöille.**

#### KIITOS VASTAAMISESTA!

**Liite 3.** Kysely ALMA-ohjelmasta rahoitetuille kehittämishankkeille jälkiarviointivaiheessa vuonna 2008.

#### JÄLKIARVIOINTIKYSELY ALMA-OHJELMAN KEHITTÄMIS-HANKKEILLE

Vastaukset käsitellään luottamuksellisesti siten, etteivät yksittäisten vastaajien henkilötiedot ja kommentit tule näkyviin arvioinnin raportoinnissa.

Vastaajan nimi  
Vastaajan yritys/yhteisö  
Vastaajan tehtävänimike


#### ITAUSTAA

##### 1. Hankkeen tiedot

Hankenumero (mainittu saatteessa)  
Hankkeen nimi (mainittu saatteessa)  
Hankkeen pääasiallinen toteutuskunta  
Mikä oli hankkeen toteuttajaorganisaatio?


Mikä oli hankkeen kohdealue?  
Mitkä olivat hankkeen kohderyhmät?


**2. Mikä oli roolisi tässä hankkeessa? Rastita.**

<input type="checkbox"/>	Hankevetäjä tai vastuuhenkilö
<input type="checkbox"/>	Hankkeen työntekijä
<input type="checkbox"/>	Muu, mikä? _____

**3. Olisiko hanke toteutettu ilman ALMA-ohjelman rahoitusta? Rastita.**

<input type="checkbox"/>	Ei
<input type="checkbox"/>	Kyllä
<input type="checkbox"/>	Kyllä, mutta suppeammin
<input type="checkbox"/>	Kyllä, mutta myöhemmin
<input type="checkbox"/>	En osaa sanoa

**II HANKKEEN TOTEUTUS**

**4. Mitä mieltä olet seuraavista hankkeen syntyä ja toteuttamista koskevista väittämistä? 1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä. Rastita.**

	1	2	3	4	5
Hankeidea perustui hankkeen toiminta-alueen tarpeisiin					
Hankeidea perustui toteuttajaorganisaation tarpeisiin					
Hankeidea perustui toteuttajaorganisaation osaamisalueisiin					
Hanke syntyi kohderyhmiensä aidoista tarpeista					
Hankeidea kehitettiin toteuttamaan ALMA-ohjelman tavoitteita					
Hankeideallemme löytyi helposti rahoitusta					
Rahoittajaviranomainen on hankkeemme kannalta merkittävä hanketyön ohjaaja ja tukija					
Hankkeessa toteutettiin seurantaa ja seurannan tulokset ohjasivat hankkeen toteutusta					
Viranomaistukea oli saatavissa riittävästi hankkeen suunnitteluun					
Viranomaistukea oli saatavissa riittävästi hankkeen toteutuksessa					
Hankepäätöksen teko tapahtui kohtuullisessa ajassa					
TE-keskuksen rahoituspäätösten tekeminen sujui hyvin					
Viranomaiset seurasivat, mitä hankkeiden tuotoksille tapahtui hankerahoituksen päätyttyä					

**5a. Oletko saanut ALMA-toimintaryhmän rahoitusta? (Jos vastasit ei, siirry kysymykseen 6a.)**

<input type="checkbox"/>	kyllä
<input type="checkbox"/>	ei

**5b. Mitä mieltä olet seuraavista toimintaryhmää koskevista väittämistä?**

1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä. Rastita.

	1	2	3	4	5
ALMA-toimintaryhmän rahoituspäätösten tekeminen sujui hyvin					
ALMA-toimintaryhmän toimisto oli asiantunteva hanketoiminnan ohjaaja ja tukija					
ALMA-toimintaryhmän toimiston neuvonta ja apu hankkeen suunnitteluvaiheessa oli ratkaisevaa hankkeen käynnistymisen kannalta					
ALMA-toimintaryhmä oli tehokas paikallisten asukkaiden vaikutuskanava					
Toimintaryhmät täydensivät hyvin muita aluekehitysviranomaisia					
Toimintaryhmän tavoitteet ohjasivat rahoitettavien hankkeiden valintaa					

**6a. Oliko hankkeen maksatuksissa ongelmia, esim. maksatuspäätösten viipyminen?**

<input type="checkbox"/>	ei
<input type="checkbox"/>	kyllä

**6b. Mitä hankkeen maksatuksiin liittyvät ongelmat olivat ja mistä arvioit niiden johtuneen?**

--

**7. Missä määrin seuraavat tekijät vaikeuttivat hankkeen toimintaa?**

1=ei lainkaan, 2=jonkin verran, 3=merkittävästi, 4=erittäin merkittävästi. Rastita.

	1	2	3	4
Hankkeen suunnittelu jäi riittämättömäksi				
Hankkeen suunnittelija ja toteuttaja olivat eri henkilöitä				
Hankkeen tavoitteet vastasivat huonosti kohdealueensa kehittämistarpeita				
Liian laajat tavoitteet suhteessa käytettävissä olleisiin taloudellisiin tai henkilöresursseihin				
Hankkeen liian lyhyt kesto suhteessa ratkaistaviin ongelmiin				
Hankkeen taustaorganisaation riittämätön tuki hankkeelle				

Ohjausryhmä ei tukenut riittävästi hankkeen toteutusta				
Hankkeen toimeenpanoon liittyvän neuvonnan tai tuen puute				
Hanke oli edellä aikaansa eikä toimintaympäristö ollut siihen valmis				
Rahoitusinstrumentti, kuten vain tietyntyyppisten kustannusten hyväksyminen rahoitettaviksi, ohjasi liikaa hankkeen toteutusta				
Hanke oli liikaa projektipäällikön vastuulla				
Hankehenkilöstön asiantuntemattomuus				
Hankehenkilöstön heikko sitoutuminen hankkeeseen				
Kohderyhmän heikko sitoutuminen hankkeeseen tai kohderyhmän hankeväsymys				
Hankkeen kohderyhmien välillä oli liian pitkät etäisyydet				
Liian monimutkaiset ja aikaa vievät raportoinnit rahoittajalle				
Jokin muu tekijä, mikä? (kommentoi alla)				

Mikä muu tekijä on vaikeuttanut hankkeen toimintaa?

--

### III HANKKEEN TULOKSELLISUUS JA VAIKUTTAUVUUS

#### 8. Hankkeen onnistuminen ja sen tavoitteiden toteutuminen?

1=huonosti, 2=kohtalaisesti, 3=hyvin, 4=erinomaisesti. Rastita.

	1	2	3	4
Hanke onnistui				
Hankkeen tavoitteet toteutuivat				
Hanke ratkaisi kohdealueen kehittämisiongelmaa				
Hanke ratkaisi kohderyhmien kehittämisiongelmaa				

#### 9. Mitkä olivat hankkeen tulosten saavuttamista tukeneet parhaat onnistumiset ja käytännöt?

--

#### 10. Mitkä olivat suurimpia tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta rajoittaneita ongelmia hankkeessa?

--

#### 11a. Missä määrin hanke edisti seuraavien elinkeinollisten tavoitteiden toteutumista?

0=ei ollut tavoitteena, 1=ei lainkaan, 2=jonkin verran, 3=merkittävästi, 4=erittäin merkittävästi. Rastita.

	0	1	2	3	4
Säilytti maaseutukylä toimivina asuin-, työ- tai yrittämisen ympäristöinä					
Loi työpaikkoja maaseudulle					
Lisäsi yritystoimintaa maaseudulla					
Paransi yritystoiminnan laatua					
Myötävaikuttanut yritysten tai maatilojen liikevaihdon kasvuun					
Paransi yritysten tai maatilojen kannattavuutta					
Paransi yritystoiminnan kilpailukykyä					
Hankkeen tuloksena maatilojen kiinteät kustannukset alenivat					
Vahvisti maatilojen toimeentuloperustaa					
Vaikuttanut maatilojen tai yritysten tuotannon uudelleensuuntaamiseen					
Edesauttoi maatilojen tai yritysten toiminnan monipuolistamista					
Hanke paransi suoraan maaseutuväestön tulotasoa					
Hanke paransi välillisesti maaseutuväestön tulotasoa					
Kehitti maa- tai elintarviketaloutta					
Kehitti metsätaloutta tai puunjalostusta					
Kehitti maaseutumatkailua					
Kehitti maaseudun pienyritystoimintaa					
Lisäsi yritysten, julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä					
Lisäsi yritysten, julkisen sektorin ja oppi- tai tutkimuslaitosten välistä yhteistyötä					
Lisäsi yritysten välistä yhteistyötä					

#### 11b. Missä määrin hanke edisti seuraavien maaseudun elinvoimaisuutta tukevien tavoitteiden toteutumista?

0=ei ollut tavoitteena, 1=ei lainkaan, 2=jonkin verran, 3=merkittävästi, 4=erittäin merkittävästi. Rastita.

	0	1	2	3	4
Hidasti maaseudun väkiluvun alenemista					
Paransi maaseudun palvelujen saavutettavuutta					
Kehitti maaseudun infrastruktuuria					
Paransi maaseudun liikenneyhteyksiä					
Paransi maaseudun tietoliikenneyhteyksiä tai -palveluja					
Lisäsi kansalaisten osallisuutta yhteiskunnassa					
Kehitti maaseudun kulttuuria					
Lisäsi ihmisten viihtyvyyttä ja elämän laatua maaseudulla					
Kehitti kylä					
Kehitti maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta					
Järjesti tai turvasi palveluita					

Synnytti uusia toimintatapoja maaseudulle					
Edisti sukupuolten välistä tasa-arvoa					
Edisti eri ikäryhmien välistä tasa-arvoa					
Edisti eri väestöryhmien välistä tasa-arvoa					
Muu keskeinen tavoite, mikä? (kommentoi alla)					

Muu keskeinen tavoite, mikä?

## 12. Mitä konkreettisia tuloksia hankkeessa saatiin aikaan?

## 13. Hankkeessa tavoitellut ja tähän mennessä saavutetut työpaikat sekä uudet yritykset?

Montako uutta työpaikkaa oli hankkeen tavoitteena?

– Montako uutta työpaikkaa on luotu?

- joista naisille?


Montako säilytettyä työpaikkaa oli hankkeen tavoitteena?

– Montako säilytettyä työpaikkaa on saatu?

- joista naisille?


Montako uutta yritystä oli hankkeen tavoitteena?

– Montako uutta yritystä on luotu?

- joista naisten perustamia?


## 14. Millaisia pysyviä tai pitkäaikaisia vaikutuksia arvioit hankkeen synnyttäneen toiminta-alueella ja kohde-ryhmissä? Mitä jäi elämään hankkeen päätyttyä?

## 15. Miten pian hankkeen pitkäaikaiset vaikutukset pääasiassa ilmenivät/ tulevat ilmenemään? Valitse mielestäsi asiaa parhaiten kuvaava vaihtoehto.

	hankkeen toteutuksen aikana
	heti hankkeen päätyttyä
	0,5 vuoden kuluessa hankkeen päättymisestä
	1 vuoden kuluessa hankkeen päättymisestä
	2–3 vuoden kuluessa hankkeen päättymisestä
	3–5 vuoden kuluessa hankkeen päättymisestä
	yli 5 vuoden kuluessa hankkeen päättymisestä

## 16. Mille alueelle hankkeen vaikutukset pääosin kohdentuivat?

Valitse mielestäsi asiaa parhaiten kuvaava vaihtoehto.

	Kunnan osa
	Kunta
	Ylikunnallinen
	Seutukunta
	Maakunta
	Ylimaakunnallinen

## 17. Miten hanke vaikutti seuraaviin ympäristöön ja kestäväan kehitykseen liittyviin prosesseihin? 0=ei ollut tavoitteena, 1=ei lainkaan, 2=jonkin verran, 3=merkittävästi, 4=erittäin merkittävästi. Rastita.

	0	1	2	3	4
Hanke ei ollut ympäristöhanke, mutta hankkeen tulokset vaikuttivat välillisesti myönteisesti ympäristöön					
Paransi ympäristötiedon saatavuutta ja lisäsi ympäristötietoisuutta					
Edisti energian ja luonnonvarojen säästöä					
Edisti jätteiden kierrätystä tai vähensi jätteiden syntymistä					
Vähensi vesien, ilman tai maaperän kuormitusta					
Säilytti tai paransi luonnon monimuotoisuutta					
Edisti maiseman hoitoa ja suojelua tai luonnonsuojelua					
Hanke edisti ympäristönsuojelun huomioimista maataloudessa					
Hanke edisti ympäristönsuojelun huomioimista metsätaloudessa					
Hanke edisti rakennetun ympäristön suojelua tai entisöintiä					
Vähensi ihmisten syrjäytymistä sosiaalisesta kanssakäymisestä					
Tuki paikallisten perinteiden ja paikallisen kulttuurin säilyttämistä					
Lisäsi asukkaiden mahdollisuuksia pysyä kotiseuduillaan					
Paransi tai ylläpiti paikallisten asukkaiden elämänlaatua					
Hanke paransi tai ylläpiti asumisviihtyisyyttä					
Hanke tuki alueen asukkaiden yhteenkuuluvuutta					
Paransi tuotantoeläinten hyvinvointia maataloilla					
Muu vaikutus kestäväan kehitykseen, mikä? (Kommentoi alla)					



Muu vaikutus kestävään kehitykseen, mikä?

**18. Mikä hankkeen tuloksissa oli merkittävää kestävä kehityksen tai ympäristön kannalta?**

**19a. Toteutettiin hankkeessa koulutusta?**

<input type="checkbox"/>	kyllä
<input type="checkbox"/>	ei

**19b. Jos toteutettiin, millaisiin asioihin koulutus kohdistui?**

**20. Missä määrin hankkeenne edisti seuraavien koulutukseen liittyvien tavoitteiden toteutumista? 0=ei ollut tavoitteena, 1=ei lainkaan, 2=jonkin verran, 3=merkittävästi, 4=erittäin merkittävästi. Rastita.**

	0	1	2	3	4
Paransi koulutuksen saatavuutta / saavutettavuutta					
Paransi väestön osaamistasoa maaseutualueilla					
Hankkeen koulutuksiin osallistuneet työllistyivät koulutusten ansiosta paremmin					
Hankkeen koulutuksiin osallistuneiden työn laatu parantui koulutusten ansiosta					
Naisten ammatillinen koulutus edisti koulutettavan henkilön toimialan kilpailukykyä					
Miesten ammatillinen koulutus edisti koulutettavan henkilön toimialan kilpailukykyä					
Hankkeessa toteutettu ammatillinen koulutus edisti maaseudun kehittämistoimiin osallistumista					
Hankkeessa toteutettu ammatillinen koulutus auttoi maanviljelijöitä noudattamaan hygieniää ja eläinten terveyttä koskevia standardeja					
Hankkeessa toteutettu ammatillinen koulutus edisti ympäristönäkökohtien huomioon ottamista maa- ja metsätaloudessa, miten? (Kommentoi alla)					

Miten hankkeessa toteutettu ammatillinen koulutus edisti ympäristönäkökohtien huomioon ottamista maa- ja metsätaloudessa?

**21. Millaisia onnistuneita toimintamalleja hankkeen koulutustoiminnassa käytettiin? Miksi juuri nämä onnistuivat?**

**22a. Liittyikö hankkeenne metsätalouteen tai bioenergiaan? (Jos vastasi ei, siirry kysymykseen 25)**

<input type="checkbox"/>	kyllä
<input type="checkbox"/>	ei

**22b. Missä määrin hankkeenne edisti seuraavien metsätalouteen ja bioenergian käyttöön liittyvien tavoitteiden toteutumista? 0=ei ollut tavoitteena, 1=ei lainkaan, 2=jonkin verran, 3=merkittävästi, 4=erittäin merkittävästi. Rastita.** (Bioenergiaa ovat puuperäiset polttoaineet, peltobiomassat, biokaasu ja kierrätyspolttoaineiden biohajoava osa.)

	0	1	2	3	4
Hanke edisti metsien kestävää taloudellista hyödyntämistä					
Hankkeessa toteutetut metsätalouteen tai bioenergiaan liittyvät toimenpiteet vähensivät fossiilisten polttoaineiden käyttöä					
Hankkeessa toteutetut metsien kehittämistoimet edistivät alueen metsätaloutta					
Hankkeessa toteutetut metsien kehittämistoimet edistivät alueen taloudellista kehitystä					
Edisti metsän ja metsämaan tuottokyvyn säilyttämistä ja parantamista					
Edisti puuhun perustuvaa yritystoimintaa					
Edisti soiden käyttöä					
Edisti metsien kestävää hoitoa ja käyttöä					
Edisti puuraaka-aineen saantia ja hankintaa					
Edisti puun mekaanista jatkojalostusta					
Hankkeen ansiosta puutuotealan jalostusarvo lisääntyi					
Hankkeen ansiosta bioenergian käyttö lisääntyi					
Hankkeen ansiosta syntyi uusia bioenergia-alan yrityksiä					
Hankkeen ansiosta energiapuun korjuumäärät kasvoivat					
Hankkeen ansiosta olemassa olevat yritykset laajensivat toimintaansa bioenergia-alalle					
Hankkeen ansiosta peltoenergian tuotanto tai käyttö lisääntyi					
Hankkeella edistettiin muiden kuin puu- tai peltoenergiaan liittyvien bioenergiamuotojen käyttöä					
Hankkeella edistettiin jotain muuta metsätalouteen tai bioenergian käyttöön liittyvää tavoitetta, mitä? (Kommentoi alla)					

Muu metsätalouteen tai bioenergian käyttöön liittyvä tavoite, mikä?

**23. Millä tavoin hanke vaikutti puuenergian käytön kasvuun?**

**24. Millä tavoin hanke vaikutti puutuotealan jalostusarvon kasvuun?**

#### IV HANKKEEN JATKO

**25. Miten hankkeen toimintaa on jatkettu erillisen hankerahoituksen päätyttyä?**

*Rastita. Voit valita tarvittaessa useamman vaihtoehdon.*

<input type="checkbox"/>	Hanke keskeytettiin, miksi? (Kommentoi alla)
<input type="checkbox"/>	Toimintaa jatkettiin toteuttajan omalla panostuksella ilman hankerahoitusta
<input type="checkbox"/>	Yhteistyökumppani jatkoi hankkeen toimintaa omalla panostuksellaan ilman hankerahoitusta
<input type="checkbox"/>	Jatkettiin erikseen haettavalla uudella hankkeella ja hankerahoituksella
<input type="checkbox"/>	Hankkeen toimintaa jatkettiin yritystoimintana
<input type="checkbox"/>	Hankkeen toiminta siirtyi osaksi julkisen sektorin organisaation budjettirahoitteista toimintaa
<input type="checkbox"/>	Ei jatkettu, hanke oli infrastruktuuri- tai rahoitushanke, joka loi edellytyksiä muulle toiminnalle
<input type="checkbox"/>	Ei jatkettu, toiminta päättyi hankkeen päättymisen myötä, miksi? (Kommentoi alla)

Miksi hanke keskeytettiin tai toiminta päättyi hankkeen päättymisen myötä?

**26. Mihin hankkeessa työskennelleet henkilöt ovat sijoittuneet hankkeen jälkeen?**

*Rastita. Voit tarvittaessa valita useamman vaihtoehdon.*

<input type="checkbox"/>	Ovat sijoittuneet työtehtäviin hankkeen toteuttajaorganisaatioon
<input type="checkbox"/>	Ovat työttömänä
<input type="checkbox"/>	Työllistyivät hankkeessa mukana olleisiin yrityksiin
<input type="checkbox"/>	Perustivat oman yrityksen
<input type="checkbox"/>	Työllistyivät muualle, minne?

**27. Millä tavoin EU-osarahoitteisten ohjelmien hanketoimintaa tai rahoituksen hakemista, maksatusta ja raportointia tulisi mielestäsi kehittää? Mitä muuta jatkossa huomioitavaa olet oppinut hanke- ja ohjelmatyöstä hankkeen toteutuksen aikana? Voit kertoa myös muita kommenttejasi arvioinnin tekijöille.**

**KIITOS VASTAAMISESTA!**

# Arviointiprosessi vaiheittain

## *Vaihe 1: Arviointiaselman ja arviointikysymysten muotoilu*

Arvioinnin valmisteluun ja suunnitteluun liittyvät kysymykset, jotka auttavat arviointikysymysten muotoilussa, ovat seuraavat:

1. Mikä on arvioinnin tavoite ja laajuus?
2. Mikä arvioinnin viitekehys ja metodi palvelee arviointia parhaiten ja mikä on näkökulma (prosessi- vai tulosarviointi, vai edellisten yhdistelmä)?
3. Mihin asioihin arvioinnilla (esim. itsearviointilla) kannattaa puuttua (tavoitteiden relevanssi; hallinto, talous, tehokkuus; tasa-arvo, ympäristö; arviointiprosessin aikana nousevat mielenkiintoiset ilmiöt tai kohteet; puutteet tai poikkeamat suunnitelmasta; prosesseja edistävät tai/ja jarruttavat tekijät; tuotokset, tulokset ja vaikutukset; onnistumiset ja epäonnistumiset...)?
4. Mihin täsmällisiin kysymyksiin arvioinnilla halutaan vastauksia? Tyypillisiä, loogiseen viitekehysten (ks. empiria 4.1) kautta nousevia, kysymyksiä ovat seuraavat:
  - Ovatko tavoitteet realistisia ja oikeista lähtökohdista (ongelmat, haasteet, tarpeet) johdettuja?
  - Mitkä mekanismit tukevat ja mitkä jarruttavat hankeprosesseja?
  - Miten tehokkaasti tuotoksia syntyy?
  - Onko eri osapuolten toiminta tuloksellista tai tuloksellisuutta tukevaa?
  - Miten asioiden pitäisi olla (todellisuuden ja tavoitetilan välinen ero)?
5. Miten arvioinnin laatuun liittyvät standardit otetaan huomioon (käyttökelpoisuus, toteuttamiskelpoisuus, eettinen hyväksyttävyys, tarkkuus)?
6. Miten arvioinnin tuloksia hyödynnetään?
  - Parannuksiin tähtäävät muutosesitykset ja suositukset (arviointilla voi olla "konsultin" tekninen rooli)?
  - Uuden tiedon ja ymmärryksen tuottaminen (arviointilla "tutkijan" käsitteellistävä rooli)?
  - Riippumattoman näkökulman tuottaminen (arviointilla "tuomarin" puolueeton rooli)?

**Tavoitteena** on siis

1. selkeyttää arvioinnin idea, tavoitteet, metodi ja näkökulma sekä arvioinnin suhde seurantaan (mikäli on kysymyksessä väliarviointin suunnittelu), siis vastata kysymykseen: miksi arvioidaan?
2. tunnistaa ja määrittää keskeisimmät arvioinnin kohteet, siis vastata kysymykseen: mitä arvioidaan?
3. löytää ja muotoilla ne konkreettiset arviointikysymykset, joihin halutaan vastaukset, sekä niille mahdolliset arvotuskriteerit.

Arvioinnin työkaluista tai menetelmistä arviointiaselman ja arviointikysymysten muotoiluun soveltuvat parhaimmin nelikenttä- eli SWOT-analyysi (yleisesti käy-

tössä, helppo soveltaa) ja looginen viitekehys (monipuolinen, suhteellisen vähän käytetty, vaikeahko). Käyttökelpoisia ovat myös erilaiset arviointitaulukot ja matrisit sekä miellekartta (Mind Map), jotka ovat helposti sovellettavissa eri tarpeisiin ja tilanteisiin. Ryhmätyömenetelminä voidaan soveltaa Tuplatiimiä (tehokas, mutta vaatii osaavan vetäjän) tai Aivorihtä ryhmätyöprosessin läpiviennissä. Fokuserhmät ovat myös erittäin käyttökelpoisia, mutta usein raskaita toteuttaa.

Ensimmäisen vaiheen työskentelyprosessi etenee seuraavasti:

1. Valitaan pieni työryhmä (4-6 henkilöä) arviointisuunnitelman laadintaan.
2. Selvitetään arvioinnin keskeisimmät tarpeet ja niiden pohjalta määritellään arviointinäkökulma sekä arvioinnin laajuus (ml. keinot, aikataulu ja kaikki arviointiin tarvittavat resurssit).
3. Valitaan ja määritellään täsmällisesti arvioinnin kohteet.
4. Nimetään keskeisimmät arviointikysymykset, jotka voidaan työstää (myös suuremmassa ryhmässä) käyttäen hyväksi edellä mainittuja menetelmiä.

**Tuotoksena** suunnitteluprosessin tässä vaiheessa on saatava ainakin arviointikysymykset, jotka on myös nimettävä esim. seuraavasti: *toimiiko yhteistyö muiden samaa kohderyhmää palvelevien hankkeiden kanssa tai syntykö tuotoksia riittävän tehokkaasti?* Siis tuotokset, jotka ovat välttämättömiä jatkosuunnittelulle ja toteutukselle ovat:

1. arvioinnin näkökulma ja arvioitavat teemat tai kohteet
2. arviointikysymykset, joihin arvioinnilla etsitään vastauksia
3. mahdolliset indikaattorit ja kriteerit arviointikysymyksille, joiden avulla voidaan arvottaa kohteen tilaa ja arvioida muutosta.

### **Vaihe 2: Arviointiaineistojen valinta ja hankinta**

Aineistojen keruuseen ja havainnointiin liittyvät kysymykset, jotka auttavat aineistojen keruun suunnittelussa ovat seuraavat:

1. Ketkä ovat osallisia arvioinnissa (esim. hankkeen välittömät ja/tai välilliset kohderyhmät; hankkeen henkilöstö ja ohjausryhmä sekä yhteistyökumppanit; rahoittajat ja muut yhteistyötahot)?
2. Miten eri osallisten näkökulmat saadaan mukaan arviointiin (painoarvo ja rooli)?
3. Mitä laadullisia ja määrällisiä aineistoja on käytettävissä olevilla resursseilla saatavissa ja kerättävissä?
4. Mitä mittareita ja menetelmiä voidaan käyttää arviointikysymyksen kannalta oleellisen informaation hankkimiseen?
5. Mitä hyötyä ja mitä ongelmia eri osapuolille voi syntyä arviointiprosessiin osallistumisesta?
6. Mitä eettisiä ongelmia tiedon keruussa voi syntyä (suostumus, yksityisyys, luottamuksellisuus)?

#### **Tavoitteena on**

- tunnistaa saatavilla olevat valmiit aineistot, joilla voidaan vastata arviointikysymyksiin (esim. seuranta-aineistot, tilastot sekä muut tutkimukset ja arvioinnit)

- kartoittaa oma välttämätön tiedonkeruun tarve (joka syntyy arviointikysymysten pohjalta)
- arvioida millaiseen tiedonkeruuseen on järkevää ryhtyä käytettävissä olevilla resursseilla.

Tiedonkeruuvaiheeseen soveltuvat parhaimmin seuraavat työkalut/menetelmät: looginen viitekehys aineistojen jäsentäjänä; yksilö ja ryhmähaastattelut (esim. fokusryhmät) sekä lomakekyselyt tiedonkeruuvälineinä. Tämän vaiheen suunnittelua voidaan tukea teknisesti myös erilaisilla arviointitaulukoilla (tarkistuslistoilla; tavoitteiden ja keinojen ristiintaulukoinnilla) sekä prosessin läpivientiä Tuplatiimillä.

Käytännön työskentelyprosessi aineistojen keruussa etenee seuraavasti:

1. Inventoidaan omat aineistot (lähinnä seuranta-aineistot) ja arvioidaan niiden käyttökelpoisuus.
2. Inventoidaan muut valmiit aineistot (suunnitelmat, aiemmat vastaavatyypiset arvioinnit, teemaan liittyvät tutkimukset) ja arvioidaan niiden käyttökelpoisuus.
3. Operationalisoidaan arviointikysymykset sille tasolle, että oman tiedonkeruun tarve voidaan määritellä, yksilöidä ja järjestää. Operationalisoinnissa voidaan hyödyntää esimerkiksi loogista viitekehystä, miellekarttaa ja relevanssipuuta. Tiedonkeruussa käyttökelpoisia tapoja ovat (arviointille realistisissa mittasuhteissa) mm. systemaattinen seurannan asiakirjojen hankkiminen, keskustelut, osallistuva havainnointi, lomakekyselyt tai haastattelut.
4. Valitaan ja nimetään ne kohderyhmät, joihin oma tiedonkeruu kohdistetaan.
5. Selvitetään ja ratkaistaan tiedonkeruuseen liittyvät mahdolliset käytännölliset (esim. mahdollinen otantamenetelmä) ja eettiset ongelmat.
6. Viestitään selvästi tiedonkeruun tarkoituksesta, pelisäännöistä ja tietojen käytön eettisistä periaatteista (luottamuksellisuus) ryhmille, joilta tietoa kerätään.
7. Lopuksi aikataulutetaan edellä esitellyt toimenpiteet ja kerätään aineistot.

**Tuotokset**, jotka ovat välttämättömiä saada aikaan tässä vaiheessa (ja ovat siis välttämättömiä seuraavalle vaiheelle):

1. Järjestetään (tai suunnitellaan miten järjestetään) käytettävissä olevat valmiit aineistot saataville: kootaan kuvaukset esim. seuranta-aineistosta ja tilastoaineistosta sekä valmiista julkaisuista (esim. muut arvioinnit).
2. Kootaan (tai suunnitellaan miten kootaan) itse kerättävät aineistot: laaditaan havainnointiin liittyvien aineistojen keräyssuunnitelma (haastattelut, osallistumiset, nauhoitukset, kuvaukset...); haastattelurungot yksilö- ja ryhmähaastatteluille (strukturoidut); kyselylomakkeet ja niiden jakelu- sekä keräysstrategia.
3. Määritellään aineistojenhankinnan työohjelma, jossa on edellä mainittujen toimenpiteiden aikataulu ja vastuuhenkilöt aineistojen keräämiseksi.

### ***Vaihe 3: Aineistojen analysointi***

Analysointiin liittyvät suunnittelua valmistelevat kysymykset voisivat olla seuraavat:

1. Mitä välineitä ja osaamista on käytössä kvantitatiivisten aineistojen käsitteilyyn?
2. Miten kvalitatiiviset aineistot käsitellään?
3. Miten aineistoja pelkistetään ja havainnot (alustavat tulokset) esitetään?
4. Kenelle analyysituloksia esitellään ja ketkä tekevät analyyseista johtopäätöksiä ja suosituksia?
5. Kuka analyysivaiheen tekee (teetetäänkö se esim. ulkopuolisella arvioijalla)?
6. Millä aikataululla analyysivaihe on mahdollista viedä läpi?
7. Mikä on analyysitulosten ja aineistojen käyttötarkoitus ja julkisuus?

**Tavoitteena** on muodostaa aineistosta tai aineistoista sellainen kuvaus (havaintojen pelkistys tai yhteenveto), josta voidaan tehdä tulkintoja ja paljastaa riippuvuuksia; päästä ikään kuin arvoituksen jäljille.

Tietojen teknisessä analysoinnissa voidaan käyttää esimerkiksi taulukointiohjelmaa (esim. Excel) ja tilastollisia analyysimenetelmiä sisältäviä erikoisohjelmia (esim. SPSS) sekä laadullisten aineistojen kuvausta ja analyysia (esim. havaintojen karkea luokittelu esiin nouseviin teemoihin arviointikysymyksittäin). Analyysiprosessiin soveltuvat menetelmiksi fokusryhmä, asiantuntijapaneeli - eksperttipaneeli (vaikea ja resursseja vaativa) sekä looginen viitekehys (jäsentävänä mallina).

Työskentelyprosessi etenee analyysivaiheessa seuraavasti:

1. Muokataan (esim. koodataan) sekä määrälliset että laadulliset aineistot ymmärrettävään ja käsiteltävään muotoon.
2. Kuvataan omat, arviointikysymyksiin liittyvät, perusaineistot kattavasti.
3. Seulotaan aineistosta mielenkiintoisimmat asiat ja pelkistetään sekä kuvataan ne havainnollisesti.
4. Kootaan yhteen yleiskuvaus aineistosta; erilaisia mielenkiintoisia ja ”yllättäviä” havaintoja; riippuvuuksia ja syy – seuraus -suhteita.

**Tuotokset**, jotka ovat välttämättömiä jatkotyöskentelylle:

1. Systemaattinen, kattava ja ymmärrettävä kuvaus kerätyistä aineistoista ja niiden sisällöistä (suunnitelmassa kuvaus myös siitä miten ne kerätään).
2. Keskeiset tulokset/havainnot havainnollisessa muodossa, esim. selkeinä kuvina, taulukoina tai ryhmittelyinä.

#### ***Vaihe 4: Johtopäätökset ja suositukset***

Johtopäätöksiin ja suosituksiin liittyvät taustaa selventävät kysymykset voisivat olla seuraavanlaisia:

1. Millä foorumilla ja kokoonpanolla analyysin tuloksia käsitellään ja tulkitaan johtopäätöksiksi ja suosituksiksi?
2. Millä työmenetelmillä prosessin viimeinen vaihe viedään läpi? Perusvaihtoehtoja voisivat olla seuraavat etenemistavat:
  - joku valmistelee pohjaesityksen, jota käsitellään ainakin jonkinlaisessa asiantuntijaryhmässä
  - kootaan erillinen asiantuntijapaneeli tekemään tämä osio.
4. Miten suositukset viedään käytäntöön?
5. Miten sisäinen ja ulkoinen viestintä hoidetaan?

## 6. Miten oppiminen varmistetaan?

**Tavoitteena** tälle vaiheelle on vastata arvioinnin alussa asetettuihin arviointikysymyksiin sekä tulkita aineistoa ja sen suhdetta kuvaamaansa todellisuuteen (esim. hankkeen toimintaympäristöön) mahdollisimman objektiivisesti. Lisäksi tässä vaiheessa täytyy kiteyttää keskeiset johtopäätökset sellaiseen muotoon, että niiden perusteella voidaan tehdä konkreettisia suosituksia hankkeen tulosten tai toimintaprosessin parantamiseksi. Aina voidaan myös käsitteellistää ilmiöitä, jotka tulevat näkyviksi ja ymmärrettäviksi arviointiprosessissa siten, että arvioinnista opitaan jotakin.

Arviointiprosessin viimeiseen vaiheeseen soveltuu parhaiten asiantuntijapaneeli – eksperttipaneeli, joka on ”puhdasoppisesti” toteutettuna vaikea ja resursseja vaativa menetelmä. Sitä voidaan kuitenkin soveltaa myös kevyemmin, jolloin siitä tulee käyttökelpoisempi esim. itsearviointin yhteydessä käytettäväksi. Muita menetelmiä voisivat olla benchmarking (raskas) ja jossakin tapauksessa myös fokusryhmä.

Viimeisen vaiheen (johtopäätökset ja suositukset) työskentelyprosessi etenee seuraavasti:

1. Valitaan arvioinnin luonteeseen sopiva ja tarkoituksenmukainen toimintatapa ja laaditaan toimintaohjelma, jolla prosessi viedään läpi.
2. Kootaan johtopäätöksiä tekevä arviointiryhmä (esim. ohjausryhmä, asiantuntijapaneeli, mahdolliset vertailukohteet jne.) tai nimetään yksittäinen asiantuntija ko. tehtävään.
3. Vedetään edellisten vaiheiden tuotoksista johtopäätökset ja vastataan prosessin alussa esitettyihin arviointikysymyksiin.
4. Muotoillaan yhdessä ohjelman tai hankkeen toimeenpanijan kanssa sellaiset suositukset, että ne voidaan toteuttaa. Lisäksi voidaan tuoda esiin muita arvioinnin opetuksia.
5. Esitellään arvioinnin lopputulokset tarkoituksenmukaisessa muodossa valituille kohderyhmille.

**Tuotokset**, jotka tekevät arvioinnista mielekkään ja hyödyllisen, ovat

1. johtopäätökset ja niiden perustelut
2. suositukset ja niiden toimeenpano-ohjeet
3. muut opetukset (mahdollisesti esim. asenteisiin vaikuttavat löydökset) ja prosessin aikana esille nousseet uudet arviointitarpeet ja -kysymykset.

# Hankesuunnitelman rakentamisen vaihemalli

## **Hankkeen määrittelyosa**

### **1. Hankkeen nimi**

Suunnitteluprosessin määrittelyosan ensimmäisessä vaiheessa testataan ja muotoillaan ideaa (hahmoa, luonnosta ratkaisuksi ko. ongelmaan, suunnittelulle suuntaa antavaa mallikuvaa) mahdollisimman luovasti. Idean luonteeseen kuuluu, että siinä esitetty ratkaisu voi olla vielä keskeneräinen. Idea onkin esittäjänsä näkemys hyvästä ratkaisusta ongelmaan. Idean kohtelun tulisi siis olla ennen kaikkea ymmärtäväistä mutta myös myönteisessä hengessä kriittistä ja arvioivaa (ja nimenomaan tässä järjestyksessä). Idean käsittelyn ja kehittelyn tulisi luoda ymmärrystä ja yhteistä näkemystä ratkaistavasta ongelmasta. Hankkeen tai hankeidean nimivaiheen tulisi siis motivoida osallistumaan ja suunnata keskustelua sekä suunnitteluvaiheen työskentelyä.

Hankeideaa voidaan analysoida seuraavilla strategisilla kysymyksillä:

- Miksi idea tulisi toteuttaa ja ketä se erityisesti palvelee?
- Mitä itse asiassa tulisi tehdä?
- Miten idea toteutetaan käytännössä?

Miksi-kysymys suuntaa pohdinnan hankkeen tarpeellisuuteen ja idean (ja ideoijan) taustalla oleviin motiiveihin sekä arvoihin. Kysymys luotaa pohjimmiltaan tarpeista lähtevää tavoitteiden asettamista. Se edustaa myös hankesuunnittelussa käytävää arvokeskustelua, koska kaikki valinnat ovat ikään kuin arvovalintoja. Tässä yhteydessä tulevat väistämättä keskusteluun myös keskeiset hankkeen kohderyhmät ja niiden saama hyöty hankkeesta. Tavoitekeskustelu on siten tärkein osa tämän kysymyksen käsittelyä, ja se voi johtaa myös ohjelmatason strategiakytkentöjen pohtimiseen. Miksi-kysymys pureutuu perusteisiin: sen avaamassa avoimessa käsittelyssä joudutaan kohtaamaan idean taustalla olevat erilaiset motivoivat tekijät, sellaisetkin, joilla voidaan kyseenalaistaa koko hankeidea. Toisaalta kyseenalaistus on hyvä tehdä jo suunnitteluvaiheen alussa, koska silloin vältetään mahdollinen turha suunnittelu ja säästetään kaikkien suunnitteluun osallistuvien aikaa ja vaivaa.

Mitä-kysymys suuntaa pohdinnan hankeidean sisältöön ja keinoihin, joilla tavoitteisiin mennään. Tässä yhteydessä mietitään keskeisiä toiminnan sisältöön liittyviä strategisia kysymyksiä ja interventiologiikkaa (eritasoisine tavoitteineen) se-



kä toimenpiteiden mahdollista sopivuutta ohjelman toimenpiteinä rahoitettavaksi. Tässä vaiheessa tulisi siis hahmotella myös hankkeen omaa ”ohjelmateoriaa”.

Miten-kysymys suuntaa pohdinnan toiminnan organisointiin ja yksityiskohtaisiin keinoihin sekä mahdollisiin vaihtoehtoihin strategioihin. Tässä yhteydessä tulisi alustavasti käydä läpi myös keskeiset osalliset ja toteutukseen osallistuvat kumppanit, kumppanuuden luonne ja yleensä kokonaisuuden hallinta. Aluekehittämissä usein tiedetään, *mitä* pitäisi tehdä, mutta vaikeampi on vastata, *miten* kaikki tavoitellut asiat saadaan toteutettua käytettävissä olevilla resursseilla. Miten-kysymys on siis myös haastava strateginen kysymys.

Ideointivaiheen lopuksi hankeidealle annetaan lyhyt, hankkeen tavoitetilaa tai/ja keinoja kuvaava nimi (tai työnimi), jossa idea kiteytyy. Nimen tehtävänä on suunnata ja motivoida suunnitteluprosessin aikaista työskentelyä, toimia ikään kuin majakkana vielä sumealla toiminta- ja suunnittelualueella sekä osallisten verkostossa. Hankeelle on yleensä mielekästä antaa suunnitteluvaiheessa vain työnimi, koska lopullisen nimen miettiminen jo alkuvaiheessa voi kahlita ja suunnata suunnitteluprosessia väärin tai sen miettiminen vie vain muuten turhaan aikaa ja energiaa. Erilaisia akronyymeja, etukirjainlyhenteistä rakentuvia nimiä, pitäisi suunnitteluvaiheessa välttää, koska ne luovat turhaa suunnitteluslangia ja voivat aiheuttaa turhaan hankkeen ”sisäänpäin lämpenemistä” jo tässä vaiheessa hankkeen elinkaarta, mikä ei ole vuorovaikutteisen suunnittelustrategian kannalta toivottavaa.

Hankkeen nimenanto perusteluineen voi olla eräänlainen hyvin kevyt esisuunnitelma, joka voidaan jäsentää seuraavaan prosessin muotoon:

1. Esitellään idea.
2. Käydään läpi strategiset kysymykset jollakin teemaan ja suunnitteluryhmän kokoon soveltuvalla ryhmätyömenetelmällä.
3. Annetaan idealle nimi tai työnimi.
4. Arvioidaan prosessin tuotosta ja sovitaan jatkosuunnittelusta (ks. seuraava asetelma).

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkeen nimeäminen/idean lyhyt kuvaus, joka voidaan tuottaa suunnittelu- tai fokusryhmällä.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onko idea ratkaisu ongelmaan?</li> <li>• Kuvaako nimi hankkeen sisältöä ja/tai tavoitteita?</li> <li>• Ollaanko idean toimivuudesta ja toteutettavuudesta yhtä mieltä?</li> </ul>

## 2. Hakija ja yhteistyötahot

Aloituvaiheen toisessa vaiheessa tehdään osallisten kartoitus eli sidosryhmäanalyysi, jossa ainakin nimetään hankkeen kannalta oleelliset sidosryhmät (ydintoi-  
mijat; hyödylliset kumppanit ja potentiaaliset konfliktitahot; kohderyhmät ja muut hyödynsaajat). Näistä valitaan hankkeen hakija- ja yhteistyö- sekä toteutta-

jatahot sekä nimetään päävastuulliset. Yleensä hakemukseen liitetään mahdolliset hakijoiden väliset yhteistyösopimukset, joten tämän vaiheen käsittely on syytä tehdä perusteellisesti. Käytännössä hakijan tulee olla oikeustoimikelpoinen taho (kehittämishankkeessa yleensä vähintään rekisteröity yhdistys ja yrityshankkeessa yritys) ja mielellään sellainen taho, jonka toiminta liittyy tiiviisti kohderyhmään. Tämä parantaa hankkeen strategisuutta ja helpottaa hankkeen päätyttyä myös kohderyhmälle tehtävää ”jälkihoitoa”. Siten turvataan hankkeen tuloksellisuus ja alueellinen, kestävä vaikuttavuus parhaiten. Hakijaorganisaation sitoutuminen hankkeeseen on erittäin tärkeää. Tämä on mahdollista vain, mikäli hanke sopii luontevasti hakijaorganisaation omaan perustehtävään ja strategiaan. Empiria tukee ratkaisua, jossa hakijaorganisaation perustehtävä on lähellä kohderyhmää, hakijalla on vahva intressi toteuttaa hanke ja hakijalla on kyky viedä kehittämisprosessi läpi sekä huolehtia kohderyhmäprosessista.

Tässä vaiheessa on siis syytä tarkkaan harkita, mitkä tahot lähtevät hankkeen ”sisäpiiriin” eli mukaan hakemukseen. Näistä syntyy hankkeen toteuttajataho, joka sitä kautta ”jäävää” itsensä mahdollisilta kilpailutuksen kautta tehtäviltä alihankinnoilta tai muulta hankkeeseen kohdistuvalta toiminnalta, esimerkiksi hankkeen väli- tai jälkiarvioinnilta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että mukana olijat ovat itseoikeutettuja hankkeen toteuttajia läpinäkyvin kustannuksin (hankintalaki huomioiden). Mahdollinen taloudellinen ”tulos” (jota yleensä ei kehittämishankkeissa suoraan tavoitella) tehdään hankkeissa siis ainoastaan kilpailutuksen kautta hankituilla alihankinnoilla. Tämän suunnitteluvaiheen lopuksi on kriittisesti arvioiden löydettävä sopiva taho hakijaksi (hallinnoijaksi) ja kumppaneiksi (ks. asetelma alla). Tämän vaiheen tuotos voidaan ymmärtää myös hankkeen toteuttajaverkostoksi.

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
Suunnitteluryhmän tekemä sidosryhmäanalyysi ja sen pohjalta: <ul style="list-style-type: none"> <li>• hankkeen hakija</li> <li>• hankkeen yhteistyötahot ja niiden roolit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onko hakija ”sopiva” suhteessa kohderyhmään?</li> <li>• Ovatko kumppanit ja toteuttajat yhteistyökykyisiä, kyvykkäitä (strategiseen työhön) ja osaavia (substanssin suhteen)?</li> <li>• Millainen on verkoston strateginen profiili (millaisia ovat organisaatioiden strategiat) ja onko verkosto valmis ja koeteltu vai kehitetäänkö sitä vasta hankkeen aikana?</li> <li>• Ovatko kaikki oleelliset tahot mukana/sitoutuneet?</li> </ul>

### 3. Hankkeen tausta ja tarve

Suunnitteluprosessin varsinaisen analyysivaiheen ensimmäisessä vaiheessa hankkeideaa peilataan vielä muotoutumattomaan tavoitetilään (ideaan tai visioon) ja pyritään tunnistamaan keskeiset ongelmat, esteet tai haasteet matkalla tavoitteen. Tämä on ensimmäinen yritys hankkeen kokonaisstrategian hahmottamiseen. Seuraavassa vaiheessa palataan syklisesti takaisin ”lähtöruutuun” hieman uudistuneen näkemyksen kanssa ja kuvataan systemaattisesti suunnittelun lähtö-

kohtatilanne (ks. luku 5.1). Tämä analyysi voi perustua esimerkiksi kehitettävän teeman tai alueen lähtökohtiin ja historiaan, aiemmin tutkittuihin tai selvitettyihin asioihin (esim. esiselvitys tai jokin muu hanke) tai luovasti tehtyyn nelikenttäanalyysiin, jota voidaan viedä perinteistä *SWOT-analyysiä* pitemmälle taulukoimalla uudelleen ristiin sekä vahvuudet että heikkoudet mahdollisuuksien ja uhkien kanssa. Helpompi tapa täsmentää analyysiä on muodostaa ja uudelleen jäsentää kombinaatioita nelikentän keskeisimmistä teemoista. Tarvittaessa – strategian luonteen niin vaatiessa – voidaan turvautua myös suhteellisen työläisiin ja ammattimaista suunnitteluotetta vaativiin *PESTE-analyysiin* ja *skenaarioihin* sekä ”*Sinisen meren nelikenttäanalyysiin*” ja niistä vedettäviin kriittisiin johtopäätöksiin (ks. luku 2).

Hankkeen tausta ja tarpeellisuus täytyy siis perustella, vaikka yleensä spontaanisti syntyvät ja intuitiivisesti relevantit hankestrategiat tunnistavat hyvin kehittämisen pullonkaulat. Hakijan on osoitettava suunnitelmassa, että hankesuunnittelu perustuu:

- riittävään taustatietojen tuntemukseen (esimerkiksi alan muut kehittämissuunnitelmat, tutkimuskirjallisuuden tuntemus ja hankkeen asema hankepolulla)
- riittävän syvälliseen analyysiin kehittämiskohteesta (sidosryhmä- ja ongelmanalyysi, kehittämisongelman ja kehittämistarpeen muotoilu)
- näkemykseen kehittämisongelman tai -haasteen erilaisista ratkaisukeinoista
- uskottavaan ja perusteltuun kiteytykseen (rajaukseen) kehittämistarpeesta sekä näkemykseen hankkeen tarkoituksesta ja perustehtävästä sekä hankkeen toteutuksen seurauksista.

Tämä kohta on sitä merkittävämpi, mitä laajemmasta ja riskialttiimmasta hankkeesta on kyse. Joissakin hankkeissa voidaan vaatia erillisten suunnittelu- ja analyysien tekemistä tai teettämistä, jopa erillisten esiselvitys- tai toteutettavuushankkeiden avulla. Tässä vaiheessa viimeistään päätetään myös hanketyypistä eli siitä, lähdetäänkö suunnittelemaan esiselvityshanketta, kehittämishanketta vai yrityshanketta (hanketyypin voidaan myös valita sen luonteen mukaan, ks. kuva 55). Tämän vaiheen sisältötuotos voidaan jäsentää ja arvioida seuraavasti:

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Historia/ lähtökohtakuvaus</li> <li>• Fokus- tai suunnitteluryhmän tekemät tausta- ja tarveanalyysit: ongelma-analyysi, (sidosryhmäanalyysi) ja nelikenttäanalyysi (nykyiset vahvuudet, joiden varaan voidaan rakentaa ja heikkoudet, jotka täytyy korjata; tulevaisuuden mahdollisuudet, jotka voidaan hyödyntää ja uhat, jotka täytyy kiertää; nelikenttäanalyysissä voidaan myös vahvuudet ja heikkoudet ristiintaulukoida ja arvioida mahdollisuuksien ja uhkien kanssa)</li> <li>• Kiteytetty ja perusteltu kehittämistarve (haasteet/ongelmat)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onko ongelmat/haasteet/tarpeet saatu ”kesytettyä”, määriteltyä riittävän seikkaperäisesti?</li> <li>• Onko toimintaympäristöä ja eri sidosryhmiä analysoitu riittävästi suhteessa hankeideaan?</li> <li>• Onko tarve tai ongelma tyydytettävissä/ratkaistavissa käytettävissä olevilla keinoilla ja/tai hanke- ja ohjelmalogiikalla?</li> </ul>

#### 4. Hankkeen alueellinen luonne ja suhde aluekehitysohjelmiin

Mikä tekee kehittämishankkeesta aluekehittämishankkeen? Kaikki hankkeet ovat aluekehittämishankkeita, jos niin halutaan tulkita, koska kaikki hankkeet synnyttävät aina jonkinlaisia aluevaikutuksia: joko suoraan tai välillisesti, esim. muutuvien fyysisten tai sosioekonomisten rakenteiden, osaamisen tai asenteiden kautta. Aluevaikutus voi ilmetä myös pelkästään mentaalisen tilan tai identiteetin muutoksena. Toisaalta voidaan myös väittää, että alueellisten piirteiden perusteella rajattuja ohjelmia toteuttavat hankkeet ovat aluekehittämishankkeita. Aluekehityshanke syntyy siitä, että se logiikka, jolla sen vaikutukset kohdistuvat alueeseen, on suunnitelmallisesti johdettu alueellisista tarpeista ja sisällytetty suunnitelman interventiologiikkaan. Käytännössä aluekehityshanke syntyy siis tavoitteiden asettamisen ja tavoitehierarkian kautta (joihin palataan seuraavassa kohdassa).

Tässä vaiheessa prosessia, analyysivaiheen loppuksi, on syytä selvittää mahdollisimman tarkasti, miten hanke liittyy eri aluekehitysohjelmiin. Suunnitelmassa voidaan viitata seutukunnallisiin ja hanketta koskeviin teemallisiin strategioihin, maakuntasuunnitelmaan ja -ohjelmaan sekä mahdollisesti varsinaiseen (tavoite)ohjelmaan, josta rahoitusta haetaan. Lisäksi määritellään hankkeen alueellinen kohdentuminen, ts. missä hankkeen toimenpiteet toteutetaan ja minne sen vaikutukset kohdentuvat (esimerkiksi pilottialueet ja vaikutusten leviämismekanismit). Alueellista luonnetta voidaan perustella myös toteuttaja- ja yhteistyöverkoston luonteella (horisontaaliset ja vertikaaliset yhteistyöktykennät) ja hankkeen koolla sekä ajallisella kestolla. Tarvittaessa tässä yhteydessä voidaan myös rajata tai täsmentää ongelmaa ja hankkeen toimintaympäristöä, esimerkiksi yhdessä rahoittajan kanssa. Tämän vaiheen tuotokset ja niiden arviointikriteerit/-kysymykset voisivat olla seuraavat:

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkeen ja sen kohderyhmän alueellinen luonne</li> <li>• Hankkeen liittyminen eri hankkeisiin ja ohjelmiin (maakuntaohjelma sekä varsinainen teema- tai tavoiteohjelma)</li> <li>• Alueellinen kohdentuminen (pilottialue) ja kehittämisteeman rajaus sekä alueellinen vaikuttavuus, myös aluerakenteeseen (tässä vaiheessa voidaan konsultoida myös potentiaalista rahoittajaa.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miten hanke kytkeytyy ohjelmaan ja muihin hankkeisiin?</li> <li>• Mikä tekee hankkeesta/hankestrategiasta erityisesti aluekehityshankkeen?</li> <li>• Miten alueellisuus (paikallisuus, alueellisuus, alueiden välisyys, valtakunnallisuus ja/tai kansainvälisyys) ilmenee hankkeen toteutuksessa ja toteuttajaverkostossa sekä kohderyhmissä?</li> <li>• Miten alueellisuus ilmenee hankkeen tuloksissa ja vaikutuksissa?</li> <li>• Miten pysyviä aluevaikutukset ovat?</li> <li>• Mitä (alueellisia) sivuvaikutuksia voi syntyä?</li> </ul>

## 5. Hankkeen yleistavoitteet ja vaikuttavuus sekä erityistavoitteet ja tuloksellisuus

Varsinainen strategia ja interventiologiikan suunnittelu alkaa tavoitteiden asettamisesta (joka on empirian mukaan hankesuunnittelun vaikea ydin, koska tavoite on erityisesti suunnittelun käsite). Tavoitteenasettelun tulee olla selkeä ja perustua analyysivaiheessa määriteltyihin, ”kesytettyihin” ongelmiin ja tarpeisiin. Sovelletun loogisen viitekehityksen (ks. luku 5.2) systemaattinen hyödyntäminen alkaa tässä vaiheessa: ongelmien pohjalta johdetaan tavoitteet ja järjestetään ne hierarkkisesti siten, että niistä muodostuu looginen kokonaisuus, joka johtaa kohderyhmän ja alueen ongelmien (kehittämishaasteiden) ratkaisuun. Tavoitteet on esitettävä määrällisinä (mitattavina) ja mahdollisimman täsmällisinä ja rajatuina laadullisina tavoitteina. Hankkeen tavoitteet on mielekästä jakaa yleistavoitteisiin ja erityistavoitteisiin seuraavasti:

Hankkeen **yleistavoitteella** tarkoitetaan yleistä päämäärää, jota hanke pyrkii osaltaan edistämään ja toteuttamaan mutta joka on laajempi tai ylempi, kuin mihin suunniteltavalla hankkeella yksin päästään. Samaa yleistavoitetta voi toteuttaa useampikin hanke ja mahdollisesti jokin muu toiminta samanaikaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että samalla kohderyhmällä ja -alueella voi olla yhtä aikaa useita toisiaan täydentäviä hankkeita käynnissä, jopa samasta ohjelmasta. Yleistavoite siis kytkee hankkeen (toimintajärjestelmän ja -prosessina) yhteistyöhön muiden hankkeiden kanssa sekä kehittämisohjelmaan ja linkittää sen tätä kautta hankkeen odotettaviin rakenteellisiin ja/tai alueellisiin vaikutuksiin. Yleistavoite tekee siis hankkeista varsinaisen aluekehityshankkeen siten, että tässä yhteydessä pohditaan ja ennakoidaan hankkeen jättämiä pysyviä (haluttuja ja mahdollisia ei toivotuja) aluevaikutuksia pitkällä aikavälillä (vrt. luku 3.3 kuva 17). Yleistavoitevaiheen tuotosten arviointi voidaan tehdä seuraavilla kysymyksillä:

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yleistavoite (hankkeen lopullinen, ”alueellinen”, päämäärä, johon pyritään hanketta laajemmalla strategisella yhteistyöllä; tavoite, joka kytkee hankkeen ohjelman tavoitteisiin ja kumppanuushankkeisiin)</li> <li>• Vaikutusindikaattorit, joilla mitataan yleistavoitteeseen pääsemistä – vaikuttavuutta, erityisesti kohdealueella</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miten tavoite liittyy ohjelman strategiaan ja tavoiteltuun aluekehitykseen?</li> <li>• Miten tavoitteen alueellista luonnetta voidaan konkretisoida?</li> <li>• Voidaanko tavoitteeseen pääsyä mitata luotettavasti vaikutusindikaattorilla (ja miten indikaattorit rakennetaan)?</li> <li>• Miten ja millaisilla prosesseilla tavoite kytkee yhteen eri hankkeita ja kohderyhmiä sekä synnyttää aluevaikutuksia?</li> </ul>

Hankkeen **erityistavoite** (varsinainen olemassaolon tarkoitus, kriittinen menestystekijä) on välitön päämäärä, joka saavutetaan toteuttamalla ko. hanke. Erityistavoite kytkeytyy ja rajautuu tiettyyn kohderyhmään, jota hanke ensisijassa palvelee. Empiria tukee erityistavoitteita, jotka on räätälöity kohderyhmän tarpeista ja tarpeisiin. Tavoitteet ovat vastauksia kysymykseen, mikä muutos (tulos) hank-

keella halutaan saada aikaan (kohderyhmässä tai jossakin rakenteessa) tai mihin ongelmaan halutaan löytää ratkaisu. Hankkeen erityistavoitteen on oltava yleistavoitetta terävämpi, konkreettisempi ja rajatumpi sekä mielellään määrällinen ja mitattava. Erityistavoite on siis innovatiivinen (tavoitteellisen luova) ratkaisu määritelyihin ongelmiin ja strateginen keino omalta osaltaan edistää ohjelmaan kytkeytyvän yleistavoitteen saavuttamista (ks. prosessin tuotos ja sen arviointikysymykset).

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erityistavoite (hankkeen ydintavoite, joka on johdettu täsmällisesti määritellyistä haasteista/ongelmista/tarpeesta)</li> <li>• Tulosindikaattorit, joilla mitataan erityistavoitteeseen pääsemistä – tuloksellisuutta, erityisesti kohderyhmässä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liittyykö tavoite loogisesti yleistavoitteeseen ja ohjelman strategiaan ja millä oletuksella?</li> <li>• Onko tavoite yksiselitteinen?</li> <li>• Miten tavoite ohjaa kehittämistoimintaa/kehittämisprosesseja?</li> <li>• Voidaanko tavoitteeseen pääsyä mitata tulosindikaattoreilla?</li> <li>• Miten ja millaisilla prosesseilla tavoite kytkeytyy kohderyhmään (tai muihin ryhmiin) ja synnyttää tuloksia kohderyhmässä (tai "sivutuloksia" muissa ryhmissä)?</li> <li>• Ratkaiseeko tavoite yksin ongelman/haasteen?</li> </ul>

Tavoitteille tulee määritellä myös indikaattorit, jotka täsmäntävät hankkeen tavoitteita. Indikaattorien varsinainen tehtävä on toimia tavoitteiden saavuttamisen kriteereinä hankkeen seurannassa ja arvioinnissa, siis hankkeen hallintaprosessissa (ks. luku 3). Empiria osoitti, että hankkeen mitattavien, loogisesti ohjelmaan kytkeytyvien, kohderyhmätavoitteiden hahmottaminen suunnitteluvaiheessa on vaikeaa: tavoitetason indikaattorit sekoitettiin yleisesti tuotostason indikaattoreihin. Tämä korostaa kohderyhmän tarpeiden ja kohderyhmäprosessin tärkeyttä erityistavoitteen määrittelyssä ja myöhemmin tavoitteen saavuttamisessa eli tuloksellisuudessa.

## 6. Hankkeen tuotokset ja niiden hyödyntäminen

Strategia syntyy ja sitä täsmennetään tavoitteisiin johtavilla keinoilla. Keinoina tavoitteisiin pääsemiseksi ovat hankkeen synnyttämät konkreettiset tuotokset, joiden toteutuminen siis mahdollistaa avaintulosten syntymisen. Tuotoksia voidaan suunnitteluvaiheessa kutsua myös *toiminnallisiksi tavoitteiksi* eli hankkeen sisäisiksi tavoitteiksi. Tuotokset siis kuuluvat tavoitteiden kategoriaan, mutta niitä on syytä käsitellä suunnittelussa omana kokonaisuutenaan niiden erityisluonteen vuoksi. Tuotokset ovat rajalla hankkeen sisäisen maailman ja ulkoisten kohderyhmien välillä. Ne ovat hyödyllisiä ”tuotteita”, joita hanke kumppaneineen hyödyntää itse mutta erityisesti tuottaa ja tarjoaa ulospäin. Tuotokset on tarkoitettu erityisesti kohderyhmän hyödynnettäväksi, ja näin tuotosten hyödyntäminen edellyttää *kohderyhmäprosessia* (tuotosten hyödyntämisprosessia), josta hanke on vastuussa. Empirian mukaan juuri tällä prosessilla ratkaistaan hankkeen onnis-

tuminen. Hankkeissa on ongelmana se, että tuotoksia tulkitaan tuloksiksi, mikä tarkoittaa sitä, että kohderyhmäprosessin roolia ei ymmärretä ja se jää hoitamatta.

Yleensä hankkeen tuotoksia täsmennetään vielä toteutuksen aikana seurannan ja mahdollisen itsearvioinnin kautta. Tuotosten hyödynnettävyys ja kohderyhmät/hyödynsaajat (välittömät ja välilliset hyödynsaajaryhmät) tulee tämentää siten, että hankkeen etenemistä ja relevanssia (tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja kehittävyyttä (ks. hankekriteerit luvussa 3)) voidaan helposti arvioida. Joskus hankkeen välittömät kohderyhmät ja varsinaiset hyödynsaajat voivat myös eriytyä toisistaan (ks. luku 5.1). Tuotosten mittaaminen on yleensä tulosten mittaamista helpompaa, sillä indikaattorit voidaan useimmissa hanketyypeissä määrittellä suhteellisen helposti (esimerkiksi kun tuotos on konkreettinen tuote esim. julkaisu), mutta joissakin tapauksissa mittareiden määrittely voi olla vaikeakin (esimerkiksi jokin palvelukokonaisuus). Tämän vaiheen suunnittelun tulisi tuottaa seuraavat arvioitavat tuotokset:

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuotos (ja sen rakentuminen eri osatuotoksista tai vaiheista)</li> <li>• Tuotosta hyödyntävät kohderyhmät ja hyödynsaajaryhmät (välittömät ja välilliset, tarkoitetut ja mahdolliset "tahattomat")</li> <li>• Kuvaus prosessista, jolla tuotokset hyödynnetään</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liittyykö tuotos loogisesti erityistavoitteeseen ja yleistavoitteeseen sekä ohjelman strategiaan?</li> <li>• Onko tuotos konkreettinen ja/tai yksiselitteinen?</li> <li>• Voidaanko tuotokseen pääsyä mitata indikaattorilla?</li> <li>• Miten tuotos kytkeytyy kohderyhmään ja muihin ryhmiin?</li> <li>• Miten tuotos ohjaa toimenpiteitä?</li> </ul>

### **Hankkeen toteutusosa**

Hankkeen toteutusosa edustaa suunnitelman toteutusstrategiaa, kokonaisuutena sitä keinovalikoimaa, jolla aiemmin määritellyt ongelmat ja niistä johdetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

#### **7. Toimenpiteet**

Toimenpiteitä keinoina voidaan lähestyä toiminnan hierarkiatasojen tarkastelemalla (toiminnan teorian kautta). Seuravilla analyttisillä kysymyksillä toimintaa voidaan konkretisoida tavoite-keino-ulottuvuudella: *toiminnan* tason kysymys on "miksi toimitaan" (liittää toimenpiteet tavoitteisiin), *tekoa* vastaava kysymys on "mitä tehdään" (kohdistaa keinot tuotoksiin) ja *toimenpidettä (operaatiota)* vastaava kysymys on "miten tehdään" (valikoi keinot operatiivisella tasolla). Toimenpiteet ovat keskeinen osa strategiaa. Hankkeen teot tarkoittavat sitä strategisesti valittua toimenpideketjua, jotka tehdään ensivaiheessa tuotosten aikaansaamiseksi. Hankkeen toimenpiteissä syntyvät teot hankkeen "toimintajärjestelmän" ohjaamana, ja ne vastaavat kysymykseen: mitä hankkeessa tehdään ja miten? Toiminnan teorian mukaisesti: toimenpide (operaatiosarja) on siis konkreettinen

keino tekojen ja koko toiminnan suorittamiseksi eritasoisten tavoitteiden mukaisesti. Toimenpiteet sidotaan tavoitteisiin sovelletulla loogisen viitekehysten matriisilla (ks. luku 5.2.).

Toimenpiteet tai toimenpidekokonaisuudet esitetään hankesuunnitelmassa muutamiiin (4–7) teemoihin jäsennettyinä toiminnallisina moduleina tai/ja ydin- ja tukiprosesseina. Käytännössä toimenpiteet esitetään työsuunnitelmatyypillisesti, esimerkiksi numeroidun perustehtäväluettelon muodossa. Toimenpiteet luovat pohjan myöhemmälle työsuunnitelmalle, joka on hankkeen toteutuksen keskeisin suunnitelmatyökalu (siihen ei tässä mallinnuksessa syvennytä).

Toimenpiteiden pohjalta voidaan laatia myös hankkeen varsinainen toimintajärjestelmän kuvaus, johon kytketään tavoitteisto, aikataulut, resurssit ja toiminnan ohjaus – koko hankkeen hallinta. Lisäksi voidaan määrittellä toimenpiteiden vaiheistus ja erilaisia kriittisiä polkuja toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä työnjako mahdollisten ostopalvelujen (kilpailutettavien tai kumppaneilta ostettavien) ja hankkeessa tehtävien toimenpiteiden välillä (joskus on strategisesti viisasta esimerkiksi kerryttää tietoa ja osaamista hankkeelle/hanketaloon konsulttityönä teettämisen sijaan). Tähän on olemassa lukuisia työkaluja, joita ei tässä yhteydessä ole mielekäästä esitellä, koska ne ovat osa työohjelman tekemistä, joka taas ei kuulu varsinaiseen hankesuunnitteluun. Tämä vaihe tuottaa suunnitelmaan seuraavat arvioitavat elementit, tuotokset:

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimenpiteet (jäsennettyinä toimenpidekokonaisuuksittain tai/ja prosesseittain)</li> <li>• Ydin- ja tukiprosessit</li> <li>• Kriittiset tehtävät</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Syntyvätkö toimenpiteistä kaikki määritellyt tuotokset? Ja mitä muuta syntyy?</li> <li>• Mitkä ovat hankkeen kriittiset tehtävät ja ydinprosessit sekä niiden vaiheet ja tekijät?</li> <li>• Ovatko toimintaprosessit tehokkaita ja keskenään tasapainossa?</li> <li>• Miten hankkeen toimintajärjestelmä logistisesti toimii?</li> <li>• Ovatko toimenpiteet toteuttamiskelpoisia ja ohjelmassäästösten sekä lain mukaisia?</li> </ul>

## 8. Aikataulu

Aikataulu hankkeen yhtenä perusulottuvuutena tekee hankkeesta ainutkertaisen. Aikataulu kytketään suoraan toimenpiteisiin siten, että toimintaprosessit tulevat strategisesti mahdollisimman tehokkaiksi. Aikataulutuksen täytyy sitä kautta kytkeytyä myös tuotosten syntyyn. Perinteinen projektinhallinta<sup>51</sup> identifioituu toimenpiteiden aikataulujen hallinnan työkaluksi, koska aikaa pidetään projektin ainoana korvaamattomana resurssina. Aluekehityshankkeen suunnittelussa asia ei

<sup>51</sup> Useimmat projektinhallintatyökalut liittyvät aikataulujen ja kustannusten välisen suhteen hallintaan ja arviointiin. Tavallisimpia projektinhallintatyökaluja ovat työnoitus (Work Breakdown Structure eli WBS) ja kriittisen polun menetelmä (Critical Path Method eli CPM).



ole enää niin yksioikoinen, koska ohjelman alueella toteuttama hankekokonaisuus asettaa yksittäisen hankkeen ajoituksen aluevaikutusten kannalta strategiseen asemaan.

Hanke alkaa ja hanke päättyy. Hankkeen suunniteltu kokonaiskesto sekä aloitus- ja lopetusajankohta esitetään aina suunnitelmassa. Rahoituskautta koskeva toteutusaikataulu esitetään tehtäväkohtaisesti, käyttäen janakaaviota tai merkitsemällä tehtävien ajoittuminen esimerkiksi kuukauden tarkkuudella seuraavasti: 4/2009–3/2012. Aikataulun tavoitteena on tukea hankkeen toimintajärjestelmää ja toimenpiteiden ajoitusta strategisesti niin, että tuotokset ja tulokset syntyvät joustavasti ja tehokkaasti. Empirian mukaan aikatauluongelmat (esimerkiksi hankkeiden liian lyhyt kesto) johtuivat enemmän suunnittelukoneen byrokraatiakitkasta kuin hankkeista tai hankesuunnittelusta itsestään. Aikataulutusta voidaan käyttää siis tehokkaana strategisena välineenä, kun ymmärretään ajoituksen ”draamallinen” merkitys (*onhan draama ajan hallitsemista*<sup>52</sup>) ja sen erilaiset luonteet (kriittiset hetket, syklisyys ja tietynlainen peruuttamattomuus). Aluekehityshankkeen aikataulu tulisi suunnitella siten, että suunniteltava rahoitusjakso (esimerkiksi osahanke) ei olisi kolmea vuotta pitempi, koska rahoituspäätöstä ei voi saada sitä pidemmälle ajanjaksolle kerrallaan. Pitkäkestoiset (yli kolmivuotiset) hankkeet voidaan toki suunnitella kokonaisuuksiksi, mutta ne on syytä jakaa osiin. Aikataulu rakentuu siis seuraavista arvioitavista osista:

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkeen kokonaiskesto ja toteutusajankohta</li> <li>• Toimenpiteiden järjestys, kesto ja intensiteetti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onko aikataulu strategisesti relevantti ja tehokas?</li> <li>• Ajoittuuko hankkeen toteutus oikein suhteessa toimintaympäristöön (esim. muut hankkeet ja niiden kohderyhmäprosessit samalle kohderyhmälle)?</li> <li>• Ovatko yksittäiset toimenpiteet loogisesti ja ”logistisesti” oikeassa järjestyksessä?</li> <li>• Millainen on toimenpiteiden intensiteetti?</li> </ul>

## 9. Resurssit

Toteutusresurssit sisältävät kaikki ne panokset, jotka hakija itse asettaa tai aikoo järjestää hankkeeseen ja jotka ovat välttämättömiä kaikkien toimenpiteiden ja prosessien läpiviemiseksi. Resurssissa eritellään toteutuksen kannalta välttämättömät yhteistyötahot, henkilöstö-, materiaali-, laite-, tila- ja verkostoresurssit. Tarvittavien resurssien laatu ja määrä tulee kuvata mahdollisimman tarkasti riippumatta siitä mistä ne hankitaan, koska niistä muodostuvat hankkeen todelliset kustannukset. Erityisesti pienissä ”talkoopohjaisissa” hankkeissa todellinen resurssien käyttö on usein ”sumeaa” ja suunniteltua suurempaa, mikä toisaalta tukee tuloksellisuutta mutta voi myös näännyttää toimijat. Erilaisten resurssien järjestäminen ja yhdisteleminen sekä niiden realistinen arviointi on hyvin olennai-

<sup>52</sup> Näin väitti sosiodraaman opettajani Martti Linqvist.

nen (ja myös luovuutta vaativa) osa kokonaisstrategian laatimista. Seuraavat resurssilohkot ja niiden saatavuus tulee voida tunnistaa ja arvioida:

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarvittavat henkilöstöresurssit (kvalifikaatioineen)</li> <li>• Yhteistyötahot ja niiden kautta saatavat resurssit</li> <li>• Erilaiset materiaali-, laite-, tila- ja verkostoresurssit, joita toimenpiteiden toteutus vaatii</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ovatko resurssit riittävät (laatu ja määrä)?</li> <li>• Ovatko resurssit saatavissa ja miten joustavasti?</li> <li>• Onko kilpailulainsäädäntö otettu huomioon?</li> </ul>

## 10. Organisaatio

Hankkeen toteutusorganisaation esittelyssä kuvataan hankkeen keskeiset organisatoriset osat, niiden suhde hakijaorganisaatioon, tehtävät, valta ja vastuut sekä eri kumppaniorganisaatioiden välinen yhteistyö. Organisaatioon kuuluvat hankkeen **ohjausryhmä** (jossa asettaja-, toteuttaja-, rahoittaja- ja asiantuntijatahojen sekä kohderyhmän edustus) ja **hanketiimi** (toteutusorganisaatio, projektipäällikkö ja varsinainen projektitiimi sekä hakemuksessa mainitut kumppanit). Hanketiimin tulee voida toimia prosessiorganisaation tavoin, ydinprosessien ohjaamana, olipa se millaisen organisaation sisällä (tai kyljessä) tahansa. Empiria osoitti, että työnantajan tuki **projektipäällikölle** on välttämätön, koska hanke toimii heterogeenisessä – usein virtuaalisessa ja sumeassa – verkostossa vähäisellä rakenteellisella vallalla. Paineita syntyy ylhäältä (voimakkaan suunnittelukoneen määräysvallan suunnasta) ja alhaalta (odotuksia kentältä ja kohderyhmiltä sekä isäntäorganisaatiosta): tässä välissä on toimittava innovatiivisesti, aktiivisesti, ongelmanratkaisukykyisesti ja vastuullisesti sekä tavoitteellisesti ohuella tiimiorganisaatiolla. Hanketiimi tulee koota työnkuviltaan niin, että henkilöstön roolit ja kompetenssit palvelevat verkostona hankestrategiaa, sillä yksikään aluekehittäjä ei voi hallita kaikkea. Tähän liittyy pienten (yhden henkilön ja pienen taustaorganisaation) hankkeiden strateginen ansa, joka on otettava jo suunnitteluvaiheessa huomioon.

Ohjausryhmän tehtävänä on ohjata hanketta ja avustaa, erityisesti substanssimielessä, hankkeen johtamisessa isäntäorganisaatiota ja tukea projektipäällikköä. Projektipäälliköllä ei ole yleensä juridista vastuuta hankkeesta. Juridisen vastuun kantaa isäntäorganisaatio, joka on sopimussuhteessa päärahoittajan kanssa. Hankkeen toteutuksessa on siis kysymys hakijan ja rahoittajan tekemän sopimuksen mukaisesta tehtäväkokonaisuudesta, jonka johtamisesta voidaan delegoida vastuuta ohjausryhmälle (tai muulle ryhmälle) mutta vain sen verran, kuin rahoittaja ja hakija yhdessä haluavat tai juridisesti pystyvät.

Hanke ei ole juridisesti irrallaan hakijaorganisaatiosta, vaikka se onkin autonominen kokonaisuus ja sitä hallitaan (ei pelkästään hallinnoida) hanketoimijaverkoston kautta. Tämän takia hankkeen substanssin on hyvä liittyä hakijatahon pe-

rustehtävään ja strategiaan, vaikka ulkopuolisia asiantuntijoita käytetäänkin<sup>53</sup>. Empiria osoitti, että mitä lähempänä hankkeen strategia on hallinnoijaorganisaation omaa strategiaa, sen tuloksellisemmin hanke toimii. Hankeorganisaatio sisältää siis seuraavat elementit:

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
Hankkeen hallinnon ja hallinnan organisointi siten, että hankkeella on <ul style="list-style-type: none"> <li>• ohjausryhmä</li> <li>• hanketiimi (partnereineen)</li> <li>• yhteistyöorganisaatio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miten hankkeen kokonaishallinta, johtajuus ja ohjaus on järjestetty?</li> <li>• Miten hankkeen ydinprosesseja ohjataan?</li> <li>• Miten henkilöstön kvalifikaatiot (taidolliset/persoonalliset) vastaavat perustehtävän tarpeita?</li> <li>• Miten hankkeen sisäinen ja ulkoinen työnjako on järjestetty?</li> <li>• Miten hakija ja yhteistyötahot ovat sitoutuneet hankkeeseen?</li> <li>• Miten hankeorganisaatio käsittelee ongelmat?</li> </ul>

## 11. Kustannukset ja rahoitus

Pohjan budjetoinnille antavat toimenpiteet, aikataulu ja resurssit. Hankebudjetti laaditaan aina hakemuslomakkeessa olevan (rahoittajan haluaman) rakenteen mukaisena (mikäli se on tiedossa, kun yleissuunnitelmaa rakennetaan). Perusperiaatteena on se, että suuret yksittäiset kustannuserät eritellään ja yksikkökustannukset esitetään vuositasolla. Kustannuksissa on eroteltava ainakin

- palkkakulut ja palkkiot (kaikki henkilöstökustannukset)
- hallinto- ja yleiskustannukset sekä matkakustannukset (vaihtoehtona välillisten kustannusten yleiskustannuslisä, ns. *flat rate*, on toivottu myös ALMA:n empiriassa helpottamaan byrokraattisten pienten yksittäisten kuluerien hallintointia ja maksatusta)
- koulutus- ja konsultointikustannukset sekä erilaiset ostopalvelut
- investoinnit ja laitehankinnat (jotka eivät sisälly hallinnon kustannuksiin).

Rahoitussuunnitelmassa esitetään ko. ohjelmasta haettava rahoitus ja sen käyttöajankohta sekä hakijan hankkeeseen sijoittama omarahoitus ja sen rakenne (esimerkiksi oma- ja tulorahoitus sekä talkootyö). Omarahoitus on ikään kuin hakijan tarjous ohjelmalle omasta sitoutumisesta kehitystyöhön. Omarahoituksen ja kuntarahoituksen kokoamisen monimutkaisuus sai empiriassa runsaasti kritiikkiä. Omarahoitusluonteista voi olla myös kumppaneiden sitoma hankerahoitus. Tämän suunnitteluvaiheen tuotokset ja niiden arviointi voidaan esittää seuraavasti:

<sup>53</sup> Ulkopuoliset asiantuntijat ja mahdolliset alihankkijat tulee aina valita tarjouskilpailujen perusteella, mikäli osto ei ole niin pieni, että kilpailuksesta aiheutuvat suhteettoman isot kustannukset. Kilpailutus on siis riippuvainen hakijaorganisaation ja ohjelman/rahoittajan hankintasäännöistä. Tulosten hyödyntämiseen ja hankkeen purkamiseen sekä ohjausryhmän kokouspalkkioihin liittyvistä seikoista sovitaan tarvittaessa myös erikseen.

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kustannukset</li> <li>• Rahoitussuunnitelma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onko kustannusrakenne hakemuksen mukainen ja laillisesti maksatuskelpoinen?</li> <li>• Vastaavatko kustannukset ja niiden rakenne todellisia kuluja (tehokkuus ja riskit)?</li> <li>• Onko omarahoitus riittävä ja varmistettu?</li> <li>• Miten "välirahoitus" hoidetaan (ohjelmasta maksetaan kustannukset viiveellä)?</li> </ul>

## 12. Seuranta ja riskien hallinta

Seuranta on oleellinen osa hankkeen toteutusta. Seurannan kannalta oleellista on jo suunnitteluvaiheessa esittää alustava ohjausryhmän toimintasuunnitelma (sisältää ne valtuudet, jotka hakijaorganisaatio siirtää ohjausryhmälle), hankkeen dokumentointi- ja viestintäsuunnitelma. Lisäksi on luonnollisesti noudatettava aluekehityshankkeiden seurannasta ja raportoinnista erikseen rahoittajan ja ohjelman hallinnoijan antamia ohjeita. Tärkeintä on kuitenkin rakentaa hankkeen kokonaishallinta siten, että vuorovaikutus toimii aidosti koko hankeorganisaatiossa.

Hyvä hankesuunnitelma sisältää selvityksen reunaehdoista, joiden toteutumisesta hanke on riippuvainen (vaikka ALMA-ohjelman kokemusten mukaan kehittämishankkeista vain noin 2 % joudutaan keskeyttämään ja vajaa viidennes on jollakin tavalla riskihankkeita). Toteutusriskit voivat syntyä sekä ulkopuolisista että hankkeen sisäisistä tekijöistä. Erityisen tärkeä riskianalyysi on laajoissa, monivuotisissa, usean toteuttajan (esim. kansainvälisissä) yhteistyöhankkeissa. Toteutamissuunnitelmaan tulisi sisältyä listaus hankkeen mahdollisista riskitekijöistä ja mahdolliset ratkaisuehdotukset niiden hallinnasta. Tässä voidaan käyttää apuna nelikenttäänalyysia ja loogisen viitekehyksen matriisia, erityisesti sen oletusten ja interventiologiikan toimivuuden tarkastelua. Hankkeen seurannan tueksi voidaan suunnitella myös väliarviointi joko poikkileikkausarviointina tai toteutuksen rinnalla tehtävänä pitkittäisarviointina, mikäli sitä katsotaan tarvittavan esimerkiksi joidenkin teemojen selkeyttämisessä, käsitteellistämässä ja hallitsemisessa.

Prosessin tuotos	Arviointikysymykset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hallinnan ja ohjauksen (ohjausryhmän) toimintasuunnitelma</li> <li>• Hankkeen dokumentointi- ja viestintäsuunnitelma</li> <li>• Ulkoiset riskitekijät</li> <li>• Sisäiset riskitekijät</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miten hankkeen hallinta ja seuranta toimivat?</li> <li>• Miten hankkeen (hankesyklin) etenemistä mitataan?</li> <li>• Tarvitaanko hankkeelle ulkoinen tai sisäinen väliarviointi?</li> <li>• Miten sisäinen ja ulkoinen viestintä on järjestetty?</li> <li>• Miten riskeihin (sisäiset ja ulkoiset) on varauduttu?</li> </ul>