

Jyväskylän yliopiston
kauppakorkeakoulu

N:o 201 / 2014

Kari Itkonen

Esa Storhammar

Keski-Suomen maaseudun kehittävän arvioinnin malli - vaihe 1: tarpeet, organisointi ja arviointikehikko



Euroopan maaseudun
kehittämisen maatalousrahasto:
Eurooppa investoi maaseutualueisiin



Keski-Suomen ELY -keskus
Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus

Jyväskylän yliopistonkauppakorkeakoulu
PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto
Puh. 040 576 7793
jsbe-info@ju.fi

ISBN 978-951-39-5640-0 (verkkojulkaisu)
ISSN 1799-3059
Jyväskylä 2014

Esipuhe

Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu ja Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) käynnistivät toukokuussa 2013 hankkeen, jonka tavoitteena oli selvittää maaseudun kehittämistoiminnan arvioinnin uudistamisen tarvetta ja kehittävän arvioinnin soveltuvuutta maaseudun elinkeinotoiminnan kehittämishankkeiden arviointiin.

Hanketta valvoi asiantunteva ja aktiivinen ohjausryhmä, johon kuuluivat toimitusjohtaja Ari Piesala (pj.) (Kehittämisyhtiö Karstulanseutu Oy), yksikön päällikkö Ulla Mehto-Hämäläinen ja kalatalouspäällikkö Matti Sipponen (Keski-Suomen ELY -keskus), ohjelmapäällikkö Hilikka Laine (Keski-Suomen liitto), vt. johtaja Ville Pietiläinen (Korkeakoulujen arviointineuvoston sihteeristö) ja hallintopäällikkö Taru Kujanpää (Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu). Erityiskiitoksen tahdomme esittää professori (ma) Tarja Niemelälle aktiivisesta panoksesta selvitystyön eri vaiheissa ja ohjausryhmän kokouksiin osallistumisesta. Ohjausryhmän asiantuntemus ja kommentit ohjasivat ratkaisevasti hankkeen edistymistä.

Selvityksessä on haettu maaseudun kehittämistyössä mukana olevien ryhmien kokemuksia ja näkemyksiä niin maaseudun kehittämisestä kuin kehittämistyön arvioinnista. Haastateltavat edustivat maaseudun kehittämisen ja sen arvioinnin eri ryhmiä: aluekehittäjiä, yrittäjiä, hankkeiden vetäjiä ja arvioinnin asiantuntijoita. Kiitämme ryhmähaastatteluihin osallistuneita henkilöitä hankkeellemme uhratusta ajasta ja maaseudun kehittämistä ja sen arviointia koskevista ajatuksista. Hankkeen rahoituksesta esitämme kiitokset Keski-Suomen ELY -keskukselle ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastolle.

Toivomme, että tekemämme selvitystyö tarjoaa pohjan arviointityön ja arviointikulttuurin uudistamiselle ja tätä kautta myös ajatuksia ja välineitä maaseudun kehittämistyön edistämiseksi.

Jyväskylässä joulukuussa 2013

Kari Itkonen
Esa Storhammar

Sisällys

Esipuhe.....	1
1 Johdanto	3
1.1 Taustaa.....	3
1.2 Kehittävästä arvioinnista	4
2 Tavoitteet ja toteutus	6
3 Näkemyksiä arvioinnista	7
3.1 Ryhmähaastattelut.....	7
3.2 Case-hanke ja kehittävä arviointi.....	10
4 Kehittävän arvioinnin soveltuvuudesta maaseudun kehittämistyössä	12
5 Tulokset ja jatkoselvitystarpeet	13
Lähteet	14
Liitteet	15

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Suomessa on toteutettu ohjelmaperustaista kehittämistyötä jo parikymmentä vuotta. Myös maaseudun kehittämisessä on korostunut hankeperustainen kehittäminen. Maaseudulla asuminen on koettu houkuttavaksi vaihtoehdoksi, mutta kuitenkin sekä väestö että työpaikat ovat muuttaneet taasta tahtia varsinkin harvaanasutulta ja ydinmaaseudulta kaupunkeihin.

Uudella ohjelmakaudella maaseudun kehittämisessä korostetaan paikkaperustaisuutta. Tällöin kehittämisessä korostuvat paikalliset tarpeet, mahdollisuudet ja ongelmanratkaisu. Hanketyön tuloksellisuus on selvästi kiinni paikallisista olosuhteista ja toimintamahdollisuuksista. Tätä ilmiötä voidaan selvittää seuraavalla paikallisuus-toimenpide nelikentällä.

Taulukko 1 Yksinkertaistettu asetelma paikallisuuden ja kehittämisen vaikuttavuuden suhteista

		Paikallisuus	
		Samanlainen	Erilainen
Toimenpide	Samanlainen	Sama vaikuttavuus	Eri vaikuttavuus
	Erilainen	Eri vaikuttavuus	Satunnainen vaikuttavuus

Eri maaseutualueilla samaan tulokseen päästään erilaisilla toimenpiteillä ja toisaalta jollakin valitulla toimenpiteellä tai hankkeella ei päästä samoihin tuloksiin erilaisilla alueilla. Tätä asiaa ei ole tähän asti riittävästi huomioitu toimintoja suunniteltaessa eikä myöskään hankkeiden arviointi ole löytänyt riittävästi tätä ilmiötä. Arviointitoimintaa on voimakkaammin tehty Suomen tultua EU:n jäseneksi 1990-luvun puolivälissä. EU:ssa laadittu yleiset normit ja toimintatavat ovat vaikuttaneet voimakkaasti sen jälkeen tehtyyn alueellisen kehittämisen arviointityöhön.

Tulevalla ohjelmakaudella kaivataankin uudenlaista arvioinnin otetta. Keskeisiä kaivattavan uudenlaisen arvioinnin teemoja ovat ennakoivuus, konkreettisuus, totuudellisuus ja kokonaisvaltaisuus. Arvioinnin tulee antaa ohjelman toteuttajille viestejä toisaalta toteutettujen toimenpiteiden tehokkuudesta valitun strategian suhteen, toisaalta valitun strategian toimivuudesta suhteessa muuttuviin olosuhteisiin ja tarpeisiin.

Tällainen arviointi onnistuu parhaiten laajalta arviointiryhmältä, jossa on edustus maaseudun eri alojen asiantuntemuksesta. Tukeeseen se tarvitsee arvioinnin asiantuntijuutta, joka ohjaa ja palvelee tätä projektia. Esimerkiksi Koulutuksen arviointineuvostossa on kokeiltu tämän tyyppistä arvioinnin toteutusmallia.

1.2 Kehittävästä arvioinnista

Arvioinnilla voidaan nähdä erilaisia tehtäviä (Chelimsky 1997: Antjonen 2011): arviointi tilivelvollisuutta varten, arviointi tiedontarvetta varten ja arviointi kehittämistä varten. Nämä erilaiset lähtökohdat arvioinnille vaikuttavat monin tavoin arviointiin – arvioinnin tavoitteista sen toteutukseen. Kehittävä arviointi on pikemminkin lähestymistapa kuin yksittäinen arviointimalli tai menetelmä. Tästä syystä kehittävässä arvioinnissa ei sitouduta tiettyihin metodologisiin periaatteisiin, vaan arvioinnissa voidaan käyttää sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä ja aineistoja. Kehittävän arvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa toiminnan kehittämiseksi ja samalla tuottaa arviointitietoa. Kehittävässä arvioinnissa pyritään arviointi kytkemään toiminnan suunnitteluun, toteutukseen ja kehittämiseen. Arviointitietoa voidaan hyödyntää hankkeiden tavoitteiden ja tarvemäärittelyiden ennakoarvioinnissa, käynnistysvaiheen arvioinnissa ja hankkeen edetessä ongelmakohtien paikantamisessa.

Kehittävän arvioinnin keskeisenä piirteenä on arviointitiedon välitön hyödyntäminen arvioitavan hankkeen/toiminnon kehittämiseksi. Arvioinnissa pyritään jatkuvaan vuorovaikutukseen käytännön toiminnan ja sen arvioinnin välillä. Perinteisessä arvioinnissa toimintaa tarkastellaan ulkoapäin puolueettomasti ja usein vasta toiminnan loputtua. Kehittävässä arvioinnissa keskeistä on myös arviointivien toimijoiden osallistaminen arviointiin avoimen vuoropuhelun toiminnan kehittämisen ja arvioinnin välille. Arviointi on näin prosessi, jossa arvioinnilla pyritään toiminnan kehittämiseen ja tiedon tuottamiseen. Kehittämiseen kuuluu myös tulevaisuuden ja sen mukaan tuomien mahdollisuuksien ja esteiden tarkastelu.

Kehittävässä arvioinnissa voidaan käyttää erilaisia menetelmiä ja malleja, jotka valitaan ja sovelletaan paljolti tilanne ja tapauskohtaisesti.¹ Monitahoisuuteen perustuva kehittävä arviointi luo puitteet eri osapuolten yhteisen ymmärryksen löytämiselle. Eri toimijat ja sidosryhmät osallistuvat niin arvioinnin suunnitteluun kuin arviointiin ja pyrkivät löytämään yhteisen näkemyksen, johon voidaan sitoutua. Arvioinnin menetelmillä ja arviointiprosessilla pyritään luomaan lähtökohdat jatkuvalla arvioinnille ja kehittämiselle. Prosessin aikana koottavalla ja analysoitavalla tiedolla itsessään tulisi olla arvioinnin kohteena olevaa toimintaa.

Keski-Suomen kehittävän arvioinnin mallissa tarkastellaan ensi kertaa Koulutuksen arviointisihteeristöissä kehitetyn koulutuksen kehittävä arvioinnin periaatteiden toimivuutta toisessa toimintaympäristössä, maaseudun kehittämistyön arvioinnissa. Kehittävän arvioinnin tehtävänä on varmistaa arviointivien hankkeiden onnistuminen ja vaikuttavuus.

Kehittävän arvioinnin soveltamisen tavoitteena on rakentaa arviointityökalu, jolla voidaan entistä paremmin ohjata toimintaa ajantasaisesti. Pyrkimyksenä on myös saada arviointi osaksi kehittämisen johtamista – tämä vaatii ennakoivuuden lisäämistä arvioinnin sisällöissä. Kehittävässä arvioinnissa on mukana myös oppimisen elementtejä: mm. arviointiprosessissa arvioijan ja arvioitavan dialogi, lisäksi pyrkimyksenä on saada kehittämisen toteuttajat oppimaan itsearviointia. Huomion arvoinen asia on myös se, että arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon sekä paikallisuuden merkitys että globaalit

¹ Esimerkkejä kehittävä arvioinnin malleista ovat mm. monitahoarviointi, osallistava arviointi, vertaisarvioinnit ja vertailuarvioinnit. Kehittävässä arvioinnissa voidaan käyttää myös näiden yhdistelmiä.

kehityssuunnat. Arvioinnin toimintoina ovat sekä uudistumisen nykyiset tarpeet että kehittämisen eri väylien riskien arviointi. Keskeisenä kehittävän arvioinnin toimintatapana on käytännön asiantuntijoiden kytkeminen osaksi arvioinnin toteutusta ulkopuolisen ”ammattiarvioijan” sijaan.

Kehittävän arvioinnin lähtökohtana on arviointitiedon välitön hyödyntäminen arvioitavan toiminnan kehittämiseksi.

Kehittävä arviointi on johtamisen väline, jolla varmistetaan valittujen tavoitteiden saavuttamista.

Toteuttajatahojen kannalta arviointi on jatkuva yhdessä toteutuksen kanssa etenevä prosessi, joka antaa toiminnanaikaista palautetta tehdyn työn onnistumisesta.

Arvioinnin tavoitteena on antaa tietoa ensisijaisesti kehittämisen käytännön totuttajille. Toteutuksesta saatava tieto toimii palautteena laaditulle strategialle ja antaa siten pohjaa tulevan kehittämistyön painopisteiden suunnittelulle.

2 Tavoitteet ja toteutus

Arviointia koskevilla keskusteluilla on noussut esiin tarve uudeltaisesta arviointiotteesta tulevalla ohjelmakaudella. Näitä keskusteluja on käyty Keski-Suomen maakunnan yhteistyöryhmän nimeämässä Maaseutujaoksessa, Länsi- ja Itä-Suomen Aluehallintoviraston, neljän Länsi-Suomen Ely -keskuksen kanssa sekä myös maan eri puolilla toimivien maaseutuprofessorien kesken.

Keskeisiä kaivattavan uudeltaisen arvioinnin teemoja ovat ennakoivuus, konkreettisuus, totuudellisuus ja kokonaisvaltaisuus. Arvioinnin tulisi antaa ohjelman toteuttajille viestejä toisaalta toteutettujen toimenpiteiden tehokkuudesta valitun strategian suhteen, toisaalta valitun strategian toimivuudesta suhteessa muuttuviin olosuhteisiin ja tarpeisiin.

Tässä hankkeen *ensimmäisessä vaiheessa* (arvioinnin tarpeet) tavoitteena on selvittää Keski-Suomen maaseudun kehittämisen lähtökohdat ja kohteet sekä organisointiin tarvittavat resurssit. Tehtävänä on kartoittaa arvioinnin tarpeet ja näiden pohjalta tuottaa arvioinnin teemat ja arvioinnin muodot.

Hankkeen toteutus edellyttää paneutumista kehittävän arvioinnin viitekehukseen ja Keski-Suomen maaseudun kehittämiseen. Kirjallisen materiaalin ohella käydyt keskustelut koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön edustajien kanssa ovat tarjonneet näkemyksiä kehittävistä arvioinnista ja sen soveltamisesta ja soveltuvuudesta hanketoiminnan arviointiin. kiinnityskohtia teorian ja käytännön välille.

Arvioinnin tarpeiden selvittämisessä tiedonhankinnan kohteena ovat maaseudun kehittämisessä mukana olevat keskeiset sidosryhmät. Tiedonhankinta toteutetaan haastatteleamalla eri sidosryhmien asiantuntijoita, järjestämällä työpajoja sidosryhmien edustajille ja esittelemällä tuloksia maaseudun kehittämisestä vastaaville tahoille.

Ryhmähaastattelut (työpajat) järjestettiin elo-syyskuussa 2013. Karstulassa keskusteltiin maaseudun kehittämisestä ja sen arvioinnista kehitysyhtiön hallituksen jäsenten kanssa 13. elokuuta (7 henkilöä). Syyskuun 16. päivänä keskustelijoina olivat Leader-toimintaryhmän jäsenet (6 henkilöä) ja 23. syyskuuta käytiin keskusteluja maaseutuyrittäjien kanssa (4 henkilöä). Arvioinnin case-tarkastelun kohteeksi valittiin ohjausryhmässä ”Teolliset klusterit Pohjoisessa Keski-Suomessa -hanke”, jonka projektipäälliköt haastateltiin 1. päivä marraskuuta. Kehittävän arvioinnin soveltamisesta hankkeen arviointiin pohdittiin yhdessä koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön edustajien kanssa 12. päivä marraskuuta (3 henkilöä). Tuloksia ja näkemyksiä kehittävän arvioinnin soveltamisesta ja soveltuvuudesta maaseudun hanketoimintaan esiteltiin Maakunnan yhteistyöryhmälle 2. päivä joulukuuta.

Tavoitteet

- *Hankkeen ensimmäisen vaiheen tavoitteena on selvittää kehittävän arvioinnin tarvetta, soveltuvuutta ja toteutustapaa*

Toteutus

- *Kehittävän arvioinnin viitekehys (kirjallisuus, koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö)*
- *Näkemyksiä ja kokemuksia maaseudun kehittämisestä ja toiminnan arvioinnista (arviointiraportit, ryhmähaastattelut):*
 - *Pienyrittäjät, maaseutuyrittäjät, kehittäjät, projektipäälliköt (Case-tarkastelu)*

3 Näkemyksiä arvioinnista

3.1 Ryhmähaastattelut

Maaseudun kehityskuvia

Arvioiden mukaan Keski-Suomen maaseudulla kaivataan uudistumista, mutta joidenkin arvioiden mukaan kehittämisesä keskitytään liikaa uuden etsimiseen vanhan kehittämisen tulosten hyödyntämisen kustannuksella. Maaseutua vaivaa resurssien vajaakäyttö.

Maaseudun kehittämisen pohja on paikallisyhteisöjen toimivuuden turvaaminen. Ihmisen arjen on sujuttava maallakin. Se edellyttää maaseudun peruspalvelutason turvaamista. Monesti tätä ei kuitenkaan saavuteta liiketaloudellisesti toimivilla ratkaisuilla. Ihmisillä pitää olla valinnanvapaus mutta toisaalta paikallisen yritystoiminnan menestyminen edellyttää alueen ihmisten asiakasuskollisuutta.

Kehittäminen tapahtuu maaseudulla paikallistasolla, mutta päätökset tehdään usein maakuntatasolla. Varsinkin rahoitukseen liittyvissä päätöksissä paikallisten olosuhteiden huomioiminen saattaa unohtua. Mahdollinen kuntarakenneuudistus saattaa vaikeuttaa tilannetta entisestään.

Kohtalonkysymykseksi koetaan usein nuorten pitäminen kotiseudullaan. Sukupolvenvaihdokset ovat yksi toimenpide, joiden sujuvuus tulee varmistaa. Usein ratkaisuksi esitetään nuorten ohjaamista yrittäjyyteen. Monesti yrittäjä jää kuitenkin alkuvaiheen tukemisen jälkeen yksin. Yrittäjyydestä luopuminen ei ole yhtä helppoa kuin sen aloittaminen. Yrittäjä tarvitsee pienellä paikkakunnalla yhteisön tukea. Kannattavaa yritystoimintaa ei ole helppo ylläpitää ja silloin yrittäjän jaksaminen on kovilla.

Maaseudun kehittämisen päälinjoissa ei odoteta tapahtuvan suuria muutoksia. Sekä sisällöt, toimijat ja kohteet pysyvät pitkälle samoina. Kritiikkiä on kohdistettu siihen, että kehittämistoiminta koetaan automaattisesti enemmän uuden synnyttämiseksi kuin vanhan toiminnan tukemiseksi. Kehittämisen luonteena on usein ollut "mahdollisuuksien antaminen".

Keskustelua on edelleen odotettavissa siitä, missä määrin tuetaan suurempia maakunnallisia ja missä määrin paikallisia pienempiä hankkeita. Kehittämisen kokonaisvaikuttavuudesta eri tavoilla toimittaessa on erimielisyyksiä. Yksittäisten hankkeiden vaikuttavuudessa nähdään suuria eroja. Kehittämistoiminnan kokonaisvaikuttavuudesta ei tunnu olevan selvää kuvaa. Vaikutusten toteutumisaika on myös pitkä.

Tehdyn arviointityön heikkouksia

Tehty arviointityö ei haastattelujen mukaan ole kovin hyvin pystynyt vastaamaan esimerkiksi edellä esitettyihin tiedontarpeisiin. Arviointi on palvellut paremmin rahoittajatahoja, mikä onkin virallisen arvioinnin päätehtävä. Varsinaisten toimijoiden arvioinnista saama palaute on kuitenkin silloin jäänyt vähemmän hyödylliseksi.

Alueelliseen kehittämistyöhön on muodostunut aktiivisten toimijoiden verkosto, joka asiantuntemuksellaan pystyy ohjaamaan toimintaa. Toiminnan vaikuttavuuden arviointi on osa tätä järjestel-

mää ja jossain määrin tämän epäillään vaikuttavan arviointituloksiin. Paikalliset toimijat kritisoivat nykyisiä arviointikriteerejä ja näkevät, etteivät ne mittaa oikealla tavalla syntynyttä vaikuttavuutta.

Arviointityön parantamisen lähtökohtia

Arvioinnin yleiset tavoitteet

Arviointi tulee nähdä hankkeen tai laajemmin toiminnan laadun varmistamisena. Tavoitteena on että kehittämistyön laatu paranee ja vaikuttavuus lisääntyy. Laadunvarmistustyö on jatkuvaa. Asiantuntijat painottivat erityisesti hankkeen alussa tapahtuvaa arviointia, koska he näkivät johtavan parhaiten toivottuun lopputulokseen. Hanketyö voitaisiin nähdä osana jatkuvaa toiminnan parantamista ja hankkeiden etukäteisarviointi jatkuvana toiminnan parantamisena.

Tärkeäksi on myös nähty, että arviointi auttaa hanketoiminnan oppimisprosesseissa. Toimijaverkoston eri osapuolet, verkoston solmukohdat ovat tässä avainasemassa. Oppimisen elementtiä ei ole juuri korostettu alueellisen kehittämistyön arvioinnissa.

Tärkeää on näyttää arvioinnin raportoinnissa ne perustelut, joihin johtopäätökset tukeutuvat. Tulokset on myös syytä suhteuttaa toimintamahdollisuuksiin, resursseihin sekä erilaisiin mahdollisuuksiin saavuttaa tavoitellut tulokset.

Kenelle arviointi tehdään

Julkisena toimintana hanketyöllä on monta toimijaa. Tasoja on monia. keskeiset hyödynsaajat eivät ole rahoittajia. Julkinen kehittämistyö pyrkii hyödyntämään yhteiskuntaa ja maaseudun kehittämistyön asiakkaaksi nimettiin myös "maaseudun yhteinen hyvä". Arviointityötä kannattaa tehdä niille tahoille, jotka voivat suoraan vaikuttaa toimintaan ja silloin rahoittajan rooli nousee tärkeäksi. EU-rahoitteisessa hanketoiminnassa rahoittajan toiminnan tavoite on yhteinen hyvä.

Ketä siis kehitetään? Koulutuksen arvioinnissa keskeisin toimija on koulutuksen järjestäjä. Alueellisessa kehittämisessä keskeisenä toimijana on laajempi alueellisen kehittämisen verkosto, jota ei voida määrittää yksiselitteisesti. Selkein toimijataho on se, joka on saanut tehtäväkseen alueellisen kehittämistyön organisoinnin.

Millä tavalla arvioidaan (malli)

Arvioinnin toivotaan olevan sekä yksinkertaista että laaja-alaista. Toisaalta toivotaan, että käytettäisiin yksinkertaista arviointiasetelmaa. Esimerkiksi että nimetään vain hyviä ja vähemmän hyviä tuloksia sekä listataan kehittämistarpeita. Toisaalta toivotaan laaja-alaista arviointia niin yksilöille, yrityksille, alueen elinkeinorakenteelle ja -ilmastolle sekä alueelle kokonaisuutena.

Ajallisesti toivotaan pitkäjänteisyyttä niin että useamman ohjelmakauden työn tulokset saataisiin esiin. Tällöin voitaisiin paremmin huomioida toimintaympäristön muutokset sekä elinkeinojen kehittämissyklit. Arvioinnin ja toiminnan toivotaan myös toimivan moniaskelisesti niin että arvioinnin tulokset vaikuttavat jo käynnissä olevan kehittämishankkeen toimintatapoihin.

Esille nousi myös selvä periaate, että yksittäisten yritystukihankkeiden arviointia ei kannata organisoida raskaaksi, mutta monipuolisemmat hankkeet ja myös kehittämistoimenpiteiden jatkumo tarvitsevat monisyisempää arviointia.

Paikallisuus

Keskusteluissa korostui usein paikallisen tietämyksen merkitys hanketoiminnan organisoinnissa ja arvioinnissa. Vasta paikallisten olosuhteiden ja toimintaympäristöjen ymmärtäminen avaa mahdollisuudet ymmärtää toimenpiteiden vaikuttavuutta. Esimerkiksi suurten maakunnallisten hankkeiden vaikuttavuudessa on suuria paikallisia eroja. Kun uudella ohjelmakaudella tiedetään tavoiteltavan entistä enemmän monirahasto- ja monimaakunnallisia hankkeita, tämä seikka tulisi ottaa huomioon jo hankkeiden valintatilanteessa. Jyväskylän seudulla vaikuttavuus on erilaista kuin esimerkiksi Pohjoisessa Keski-Suomessa. Vaikka haetaan samaa lopputulosta, niihin johtavat toimenpiteet eroavat eri seuduilla. Eri seutukuntia ei voi tarkastella samojen kriteerien mukaan.

Kuitenkin paikallisuuden lisäksi tarvitaan myös puolueetonta, ulkopuolista näkökulmaa. Silloin päästään suhteuttamaan kehittämistyön tuloksia. Eri alueiden ja maakuntien vertailu antaa oman ulottuvuuden kehittämistoiminnan arviointiin.

Arviointikriteerit - mitä arvioidaan

Arviointikriteerit ovat olleet melko yksipuolisia ja kvantitatiivisten mittareiden merkitystä on korostettu. Haastatteluissa nostettiin voimakkaasti esiin kvalitatiivisten ja tapauskohtaisten mittareiden merkitys ja selitysvoima vaikutusten arvioinnissa.

Hankkeen valintatilanteessa kehoitettiin kiinnittämään huomiota taustatyön laatuun ja eri osapuolten osaamisen sekä hanketta valmisteltaessa että sitä toteutettaessa. Loppukysymyksistä yksinkertaisin voisi olla: oliko hanke vaivan väärtti? Seuraavassa on esimerkkejä ehdotetuista kriteereistä:

- Yrityksissä
 - UUDISTUMINEN
 - työpaikkaomavaraisuuden säilyttäminen
 - ”etunoja” - tulevaisuuden rakentaminen
 - kansainvälistymisen mahdollisuudet
 - erilaisuuden/pienimuotoisuuden hyväksyminen
 - kannattavuus, ei kasvu
- Alueen elinkinorakenne ja -ilmasto
 - palvelutarjonnan ylläpitäminen
 - toimintojen korvaavuus ja vuorovaikutteisuus
 - paikallisen yhteishengen ylläpito ja kasvattaminen
- Alue kokonaisuutena
 - ikärakenteen haasteisiin vastaaminen
 - sosiaalinen pääoma
 - NUORISON PYSYMINEN PAIKKAKUNNALLA
- Yksilöillä
 - jaksaminen
 - arjen helppous

Sosiaalinen tilinpito nousi esiin mahdollisuutena löytää paikallisen ja yhteisöllisen toiminnan vaikuttavuuden ilmenemismuotoja. Arvioitavana se on kuitenkin vaikeaa. Olisi myös huomioitava jo hankkeen valmistelun ja huomion osoittamisen merkitys harvaan asutun maaseudun olosuhteissa.

Ketkä ovat mukana arvioinnissa

Nykyisessä alueellisen kehittämisen toimintatavassa arviointia ovat tehneet siihen erikoistuneet, usein akateemiset tahot. Jatkossa arvioinnin toivotaan olevan leveämmillä harteilla. Mukaan on ehdotettu aiemmin hankkeissa mukana olleita tahoja ja henkilöitä, yrittäjiä, nuoria, mutta myös selkeästi ulkopuolista alakohtaista asiantuntijuutta. Arviointiryhmän osaamisen pitäisi olla laaja-alaista. Mukaan pitäisi saada myös niitä tahoja, jotka eivät koe tarpeelliseksi olla mukana osittain julkisrahoitteisessa hanketyössä

Jos arvioinnin toteuttajan on laajempi arviointiryhmä, esiin nousevat myös sen toimintatavat. Onko ryhmä vaihtuva ja tapahtuuko arviointia vain tiettyinä ajankohtina vai onko jokin arvioinnin (organisaatio) toimija jatkuvasti tilannetta seuraamassa? Hankkeiden ohjausryhmät voidaan valita niin, että niille sisällytetään myös arviointivastuuta.

Hyvät toimintatavat

Haastattelujen taustana toimi Koulutuksen arviointisihteeristössä käytössä oleva kehittävän arvioinnin malli. Luonteeltaan se sopii lähinnä laajojen alueellisten kehittämishankkeiden, mutta ei yksittäisten yritystukihankkeiden arviointiin.

Jotta uusia arviointitapoja otetaan käyttöön, ne on tunnistettava oikeiksi välineiksi toiminnan laadun parantamiseen. Uutta arvioinnin tapaa pohdittaessa on pystyttävä osoittamaan arvioinnin hyödyt eri toimijatasoille. Kehittävä arviointi realisoituu eri tavoin eri tasoille. Kehittävän arvioinnin mekanismit on selvitettävä.

3.2 Case-hanke ja kehittävä arviointi

Hankkeen ohjausryhmän kokouksessa päätettiin ottaa arviointiprosessin kokeilun kohteeksi ”Teollisten klusterien kehittäminen Pohjoisessa Keski-Suomessa 2011–2013” -hanke. Kyseinen hanke on sovellus maakunnallisesta klusterihankkeesta. Hanketta on muokattu Pohjoiseen Keski-Suomeen soveltuvampaan muotoon mm. ottamalla huomioon alueen yritystoiminnan erityispiirteet ja hakeamalla näin konkreettisempaa toteutustapaa yritystoiminnan kehittämiseksi. Hankkeen toteutusajankohta ei ole ollut kaikkein suotuisinta yritystoiminnan kasvulle ja uuden liiketoiminnan syntymiselle, mikä näkyy hankkeen määrällisten tavoitteiden osalta².

Hankkeen projektipäälliköiden haastattelussa keskusteltiin hankkeen toiminnasta ja arvioinnin roolista hanketoiminnan kehittämisessä. Hankkeen asiakkaina ovat alueen teollisuusyritykset, joiden liiketoimintaa pyritään edistämään tuotekehitys-, kansainvälistymis- ja toiminnanohjausjärjestelmäkehitys -hankkeiden avulla ts. kehittämistyötä tehdään erilaisten hankkeiden kautta. Kehittämistoiminnassa käytetään erilaisia välineitä mm. rahoituksen liittyvää ohjausta, järjestämällä toimialan substanssiosaamista. Hankkeessa on pyritty toimimaan yrityslähtöisesti ja toimimaan käytännön tasolla. Yhteydenpito yritysten kanssa on toiminut molempiin suuntiin: yrityksiä on haettu mukaan ja

² (<https://www.eura2007.fi/rrtiepa/projekti.php?projektikoodi=A31574>)

yritykset ovat itse ottaneet yhteyttä. Taloudellinen tilanne on vaikuttanut hankkeen toimintaan, mikä on näkynyt siinä, ettei ole pystytty käynnistämään suuria kehittämishankkeita.

Arviointi

Hankkeen puitteissa ei ole toteutettu systemaattista/määrämuotoista itsearviointia. Klusterihankkeen toiminnasta on raportoitu ohjausryhmälle ja sen puitteissa käynnistetyt hankkeet (hanketaso) raportoivat toiminnastaan alueen kehittämissyhtiöille. Yritykset antavat toisinaan (positiivista) palautetta, vaikka sitä ei varsinaisesti hankkeessa kerätä. Kehittämissyhtiöt keräävät yrityksiltä palautetta kyselyjen avulla.

Hankkeen ohjausryhmän koetaan olleen aktiivinen ja tarjonnan sparrausta hankkeen toiminnalle. Ohjausryhmän asiantuntemus on tärkeä tekijä kriittisen ja rakentavan palautteen antamisessa. Tässä tapauksessa ohjausryhmän koostumus yrittäjistä sekä kehittäjien ja rahoittajien edustajista tuo tarvittavaa asiantuntemusta ko. hankkeen toiminnan kehittämiseen.

Ulkopuolinen arviointi koetaan tarpeelliseksi eri tasoilla: omaa toimintaa ei välttämättä näe riittävän hyvin ja tietyin välein on hyvä pysähtyä tarkastelemaan toimintaa ja kuulla, miltä se eri näkökulmasta näyttää. Hanketasolla ohjausryhmä on tässä tapauksessa palvellut toiminnanohjauksessa hyvin.

Arviointikriteereitä ei ole kovin helppoa asettaa yritystoiminnan kehittämishankkeille, koska vaikutukset näkyvät monesti vasta vuosien päästä. Lisäksi yleinen talouskehitys vaikuttaa yritystoimintaan voimakkaasti mm. heikko taloudellinen tilanne vaikuttaa työpaikkojen ja uusien yritysten syntyyn. Yritysten liikevaihdon kasvu kertoo pidemmän päälle onnistuneesta kehittämistyöstä. Hanketoiminnan vaikutusten erottaminen muista muutokseen vaikuttavista tekijöistä ei ole kovin yksinkertaista.

Hankesuunnitelman täsmentäminen alueen kehittämisen näkökulmasta (hankevalintavaihe).

Ohjausryhmän rooli hankkeiden kehittämisessä (hankkeen toteutusvaihe).

Vaikuttavuuskriteerien toimivuus (hankkeen päättymisen jälkeen).

4 Kehittävän arvioinnin soveltuvuudesta maaseudun kehittämistyössä

Kehittävä arviointi koetaan positiivisena muutoksena perinteiseen arviointikäytänteisiin nähden. Alueellisten ja paikallisten piirteiden ottaminen huomioon nähdään tarpeellisena arvioinnissa. Toiteuttajien osallistuminen arviointiprosessiin katsotaan tuovan lisäarvoa hankkeille. Arvioinnin kriteereiden määrittäminen hankekohtaisesti (hankkeen lähtökohdista) ja alueellisten piirteiden huomioon ottaminen toisi arvioinnin lähemmäksi hankkeiden toteutusta.

Ongelmaksi voisi nousta prosessin vaatima aika ja resurssit, jos arviointiin joudutaan panostamaan erillään hankkeiden normaalin toiminnan lisäksi. Itsearviointi tulisikin saada osaksi hanketoiminnan arkea – yhdeksi toiminnan johtamisen välineeksi ja toisaalta arviointitiedon lähteeksi. Tämä edellyttää itsearvioinnin kehittämistä niin, että se aidosti palvelee toiminnan kehittämistä ja antaa toisaalta tietoa hankkeen toteutuksesta. Arviointikulttuuri onkin keskeinen asia, jolla voidaan vaikuttaa itsearvioinnin toimivuuteen. (Olisiko tarvetta hanketoiminnan laatukäsikirjalle?)

Kehittävän arvioinnin soveltuvuutta etenkin yksittäisen hankkeen arvioinnissa rajoittaa hankkeiden suunnitelman sitovuus eli hanketta toimintaa voidaan muuttaa vain suunnitelman sallimissa puitteissa. Laajemmassa arvioinnissakin tämä tekijä on mukana, mutta kehitettäviä osioita (muutettavissa olevia tekijöitä) on enemmän, jolloin arvioinnilla voidaan tuottaa parannusehdotuksia helpommin kuin yksittäisen hankkeen osalta. Esimerkiksi alueellisessa arvioinnissa on mahdollista havaita toimintojen päällekkäisyys ja/tai kehittämistoiminnasta puuttuvat asiat.

Hanketoiminta eroaa sekä toimijoiden moninaisuuden että hankkeiden jatkuvuuden suhteen selvästi koulutusjärjestelmästä. Tämä eroavaisuus on otettava myös arvioinnissa huomioon. Ratkaistavaksi nousee kysymyksiä arvioinnin organisoimisesta niin, että arviointi palvelee hanketoiminnan kehittämistä eri tasoilla ja eri aikajänteellä.

Arvioinnin onnistuminen edellyttää:

- Arvioinnin suunnittelua: tapa, menetelmät, prosessi, perehdyttäminen
- Arviointiryhmien toiminta
- Itsearvioinnin kehittäminen: toimiva itsearviointi ”sapluuna”
- Selkeä ja oikeiden asioiden raportointi – eteenpäin ja taaksepäin
- Arviointiryhmän ja arvioitavan yhteistyö arvioinnissa
- Toiminnan tarkastelun tasot/näkökulmat: yksilö, organisaatio, ohjelma/strategia, maaseudun kehitys
- Kohderyhmien, asiakkaiden näkökulma: laajasti maaseudun yhteinen hyvä
- Laadullisen arvioinnin painottuminen

5 Tulokset ja jatkoselvitystarpeet

Hanketoiminnan arviointi voidaan ajallisesti jakaa kolmeen vaiheeseen: valintatilanteeseen, hankkeen aikaiseen ja jälkiarviointiin. Kunkin kolmen vaiheen osalta on nähtävissä tarvetta parantaa arviointia. Hankkeen aikainen arviointi on kehittävän arvioinnin lähtökohdista keskeisin, mutta hanketoiminnan luonteen vuoksi vaikeinta toteuttaa.

Hankevalinnassa arviointiin voidaan hyödyntää kehittävän arvioinnin lähtökohtia, joiden avulla pyritään valitsemaan tiettyjen kriteerien pohjalta parhaiten alueiden kehittämistä edistäviä hankkeita. Hanketoiminnassa on suuntauksena laajemmat hankkeet, jolloin alueellisten piirteiden huomioon ottaminen korostuu entisestään. Alueellisesta näkökulmasta hankevalinnassa oleellisia tekijöitä ovat valinnan kriteerit, valintaan osallistujat ja ohjausryhmän koostumus.

Keskeisiä kysymyksiä kehittävän arvioinnin soveltamisessa ja soveltumisessa ovat: arvioinnin organisointi (byrokratian välttäminen), tarkastelun taso (alueellinen: maakunta, osa-alueet, seutukunta; toiminnallinen: ohjelma, teema, toimija, hanke). Organisointi tulisi toteuttaa niin, ettei arviointiin jouduttaisi lisäämään taloudellisia resursseja eikä hanketoimintaan lisättäisi byrokratiaa. Tämä vaatii sitä, että arviointiprosessin suunnittelu ja järjestäminen toteutettaisiin olemassa olevien rakenteiden puitteissa. Varsinaisen arvioinnin toteuttaminen ei näin edellyttäisi lisäresursseja nykyiseen käytäntöön nähden.

Tarkastelun tasoon liittyy myös kysymyksiä, jotka tulisi ratkaista. Arvioinnin käytännön toteutus edellyttää ”asiakastahoa”, jonka toimintaa arvioidaan. Hanketasolla kysymys on selkeää, mutta arvioinnin toteuttaminen hanketasolla (poikkeuksena hyvin laajat hankkeet) tulisi järjestyä pääsääntöisesti itsearviointin avulla. Organisaatiotaso muodostuu monista hyvinkin erilaisista organisaatioista, mikä tekee arvioinnin järjestämisestä työlää. Tämä hanketoiminnan moninaisuus (hankkeet, toimijat) voi muodostua myös alueellisesti järjestettävän arvioinnin kannalta ongelmalliseksi: alueeseen voi kohdistua maakunnallisia tai laajempiakin hankkeita, joiden toteuttajat monesti ovat suuria ”valtakunnallisia” toimijoita. Teema ja ohjelma arvioinnit voisivat olla, alueellisten arviointien ohella kehittävän arvioinnin kohteita, jotka voisi toteuttaa esimerkiksi maakuntakohtaisesti.

Kehittävän arvioinnin toimivuutta maaseudun kehittämistoiminnan arvioinnissa edellyttää yllä mainittujen kysymysten ratkaisemista, mikä vaatii jatkoselvitystyötä arvioinnin käytännön soveltuvuudesta ja hyödyistä eri tahoille³. Uusien arviointitapojen käyttöön ottaminen edellyttää, että niillä saavutetaan hyötyjä aiempaan verrattuna mm. antavat välineitä toiminnan laadun parantamiseen. Tämän hankkeen keskeisenä tavoitteena oli luoda pohjaa kehittävän arvioinnin organisoinnille ja kokeilulle, jolla voidaan ratkaista edellä esiin nousseita kysymyksiä.

Kehittävän arvioinnin organisointi (ks. liite)

- Arvioinnin tilaaja: MYR, sihteeristö, liitto, Ely-keskus?
- Suunnitteluryhmä: pilotti, miten jatkossa
- Järjestäjä: alue, teema
- Arviointiryhmä (kohteena elinkeinotoiminnan ja rittäjyyden kehittäminen): rittäjien edustus, kehittäjien edustus, rahoittaja/ulkopuolinen asiantuntija

³ Jatkohanketta varten on haettu rahoitusta vuodelle 2014 maaseudun kehittämisen määrärahasta.

Lähteet

Atjonen, P. (2011) Kehittävä ja toimijuutta rakentava raviointi. Yrittäjyyskasvuspäivät 2011, Lappeenranta 7.10.2011.

Chelimsky, E. (1997) The coming transformations in evaluation. Teoksessa Chelimsky, E. & Shadish, W.R. (toim.) Evaluation for the 21st century. A handbook . Sage Publications, Thousand Oaks, California. 1-26.

Korkeakoski, E. ja Tynjälä, P. (toim.) (2010) Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50. Saarijärvi.

Linnankylä, P. & Atjonen, P. (2008) Arviointi, tutkimus ja arviointitutkimus koulutuksen tietotuotannossa. Teoksessa: E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä, 79–98.

Manninen, J. ja Kauppi, A. (2008) Kehittävä arviointi. Teoksessa Korkeakoski, E. ja Silvennoinen, H. (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä, 117–125.

Rautiainen, M. ja Tolvanen, E. (2011) Pohjoisen Keski-Suomen teolliset klusterit: tuloksia ja tavoitteita. Seutukunnallinen kärkielinkeinojen kehittämisseminaari 23.3.2011, Saarijärvi.

Teollisten klusterien kehittäminen pohjoisessa Keski-Suomessa 2011-2013.

<https://www.eura2007.fi/rrtiepa/projekti.php?projektkoodi=A31574>

Liitteet

Kuvio 1. Esimerkki uudesta tavasta organisoida maaseudun kehittämistyön arviointia

